

Sprawozdanie z audytu

wewnętrznego o charakterze zapewniającym,
zgodnie z art. 274 ust. 4, w Urzędzie Gminy Daszyna.

Daszyna, kwiecień 2019



Nazwa jednostki audytowanej	Jednostka samorządu terytorialnego Gmina Daszyna		
Nazwa zadania audytowego	Audyt wewnętrzny o charakterze zapewniającym, zgodnie z art. 274 ust. 4, w Urzędzie Gminy Daszyna. Etapu pierwszy - audyt formalno-organizacyjny.		
Audyt przeprowadzony przez:	Imię i nazwisko	Nr upoważnienia	
	Anna Królak, CGAP	Upoważnienie nr 7/U/2019 z dnia 04.03.2019 r. do umowy nr 22/2019, zgodnie z Zarządzeniem nr 22/2019 Wójta Gminy Daszyna	
Data sporządzenia sprawozdania	wstępnego: 26.04.2019 r.	Termin, w którym przeprowadzono audyt:	04.03.2019 r. - 26.04.2019 r.
Cel zadania audytowego	<p>Głównym celem audytu jest niezależna weryfikacja realizacji zadań statutowych Gminy Daszyna oraz wskazania zaleceń i rekomendacji usprawniających jej funkcjonowanie.</p> <p>Celem nadrzędnym audytu będzie dostarczenie Wójtowi Gminy Daszyna obiektywnych analiz i ocen dotyczących badanego obszaru oraz zapewnienie odnośnie istniejącego ryzyka, a w szczególności zebranie informacji o :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) faktycznej realizacji zadań określonych w aktach prawa powszechnego i miejscowego, 2) prawidłowości realizacji zadań przez audytowane komórki organizacyjne, w konfrontacji z zadaniami przypisanymi im w Regulaminie Organizacyjnym, obowiązującym w Urzędzie Gminy; 4) rodzaju i jakości nadzoru prowadzonego w ramach realizacji zadań przez upoważnione komórki organizacyjne Urzędu Gminy; 5) zapewnieniu ciągłości realizowanych zadań. 		
Zakres zadania audytowego:	<p>Zakres przedmiotowy audytu:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Analiza podstawowych regulacji zewnętrznych i wewnętrznych związanych z działalnością statutową Urzędu, 2. Analiza procesów zarządzania Urzędem przy realizacji zadań 		

	<p>statutowych gminy (planowanie, budżetowanie, gromadzenie dochodów, wydatkowanie środków, sprawozdawczość, podział kompetencji, zarządzanie zasobami ludzkimi, ciągłość działalności, system kontroli zarządczej, system zarządzania bezpieczeństwem informacji, archiwizowanie dokumentacji, rozpatrywanie skarg i wniosków, wydawanie decyzji administracyjnych), pod kątem należytego zabezpieczenia interesów Gminy i Urzędu Gminy, przez zweryfikowanie stosowanych metod, procedur, narzędzi i praktyk w zakresie zarządzania,</p> <p>3. Weryfikacja przestrzegania wymagań dotyczących realizacji, monitoringu, raportowania działań w związku z realizacją celów i zadań operacyjnych, a także wskazać zagrożenia z nim związane, poprzez ocenę funkcjonowania systemu kontroli zarządczej, pod kątem istnienia poszczególnych elementów kontroli zarządczej, zgodnie ze Standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, które ukazały się w Dzienniku Urzędowym Ministra Finansów nr 15, pozycja nr 84 z 30 grudnia 2009 r.,</p> <p>Zakresem podmiotowym pierwszego etapu audytu objęte zostaną wszystkie komórki organizacyjne Urzędu Gminy w Daszynie.</p>	
<p>Okres poddawany badaniu</p>	<p>Audyt miał charakter kontroli ex-post i objął zakresem przedmiotowym okres 01.01.2017 – 31.12.2018 r.</p>	
<p>Ilość stron sprawozdania:</p>	<p>45</p>	<p>Ograniczenia zakresu audytu: Ustalenia do sprawozdania zostały sporządzone w oparciu o dokumentację roboczą audytu, zawartą w aktach bieżących audytu. Nie stwierdzono istotnych ograniczeń zakresu audytu.</p>
<p>Osoby odpowiedzialne za badany obszar:</p>	<p>Imię i nazwisko przełożonego kierownika komórki/ jednostki audytowanej</p>	<p>Zbigniew Wojtera, Wójt Gminy Daszyna kadencja 2014-2018</p> <p>Sebastian Zaborowski Pełniący zadania i kompetencje Wójta Gminy Daszyna od 12.2018 r. do nadal</p>

Streszczenie dla kierownictwa

Zgodnie z art. 272 ust. 1 ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych audyt wewnętrzny jest działalnością niezależną i obiektywną, której celem jest wspieranie ministra kierującego działem **lub kierownika jednostki** w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze. Ocena, o której mowa wyżej dotyczy w szczególności adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w dziale administracji rządowej lub jednostce.

W jednostkach organizacyjnych samorządu terytorialnego zapewnienie kontroli zarządczej spoczywa na kierownikach tych jednostek. Ustawa o finansach publicznych wylicza siedem celów kontroli zarządczej (art. 68 ust. 2 pkt 1-7 u. o f.p.), wymieniając wśród nich:

- 1) zgodność działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi,
- 2) skuteczność i efektywność działania,
- 3) wiarygodność sprawozdań,
- 4) ochronę zasobów,
- 5) przestrzeganie i promowanie zasad etycznego postępowania,
- 6) efektywność i skuteczność przepływu informacji,
- 7) zarządzanie ryzykiem.

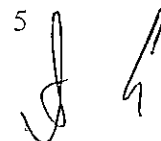
Audyt wewnętrzny to czynności służące niezależnemu przeglądowi i ocenie tych działań operacyjnych. Skupia się on na takich kwestiach, jak: skuteczność realizacji strategii, efektywność zarządzania, płynność procedur. W przypadku **audytu formalno-organizacyjnego** funkcjonowania Urzędu Gminy w Daszynie, zgodnie z art. 274 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, zakres przedmiotowy audytu skupił się wokół wynikającej z art. 11b ust. 1. Ustawy o samorządzie gminnym jawności działalności organów gminy. Art. 33.ust 1 tejże ustawy wskazuje, że wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy. Organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia. Kierownikiem urzędu jest wójt, który może powierzyć prowadzenie określonych spraw gminy w swoim imieniu zastępcy wójta lub sekretarzowi gminy. Kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników



urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, a status prawny pracowników samorządowych określa odrębna ustawa.

Istotą każdej organizacji jest świadomość zasad, reguł, misji, celów oraz synergia, dopasowanie, wspomaganie działań wszystkich jej członków. Organizacja jest wyodrębnioną częścią rzeczywistości o pewnej wewnętrznej strukturze, składającej się z części uporządkowanych według ustalonych reguł, które określają ich wzajemne relacje. Organizacja jest systemem, ponieważ występuje w mniej tzw. formalizacja, czyli pisemne sformułowanie zasad, reguł i norm, które dotyczą wszystkich aspektów funkcjonowania organizacji, np. odpowiedzialności organów, polityk i strategii, systemów wynagradzania. Formalizacja przyczynia się do standaryzacji zachodzących w organizacji procesów i zachowań jej członków. Podstawą formalizacji jest władza organizacyjna, która na mocy kontraktu uczestników (umowy o pracę, zakresy czynności) wymaga od uczestników poddania się przepisom wewnętrznym. W wyniku formalizacji organizacja działa w sposób przewidywalny, uporządkowany, powtarzalny. Ważnym elementem formalizacji jest struktura organizacji, określająca formalne zasady podziału władzy, zadań, odpowiedzialności i informacji. Struktura określa kto z kim się kontaktuje, jak współpracuje, kto i w jakim zakresie decyduje, kto jaką wiedzę posiada i jak ją wykorzystuje, jaki jest podział korzyści i przywilejów w organizacji. Struktura określa hierarchię władzy oraz komórki organizacyjne, związane z realizacją różnych ról przez zespoły ludzkie. Strukturę formalną odwzorowuje schemat organizacyjny.

W toku prowadzonego audytu zidentyfikowano ryzyka oraz stwierdzono nieprawidłowości, wynikające bezpośrednio z braku lub niedoskonałości mechanizmów kontroli zarządczej w badanym obszarze, które miały bez wątpienia bezpośredni wpływ na zaniechania w obszarze zarządzania finansami publicznymi, a ich wieloletnie nakładanie się i powielanie złożyły się na niżej opisaną sytuację.

5


**Podjęte działania
i zastosowane
techniki
przeprowadzania
zadania:**

Podstawowym narzędziem audytowym – obok analizy dostarczonej dokumentacji – były wywiady (rozmowy) z pracownikami Urzędu Gminy w Daszynie. Audytor określił spełnienie poszczególnych wymagań uregulowań wewnętrznych na podstawie analizy realizowanych procesów, sposobu realizacji codziennych czynności oraz analizy realizacji powierzonych zadań przez audytowane komórki. Audytor prosił o udostępnienie (okazanie) dokumentów, zarówno w postaci papierowej jak i elektronicznej. Pod uwagę brane były przetwarzane w komórkach organizacyjnych Urzędu informacje, z uwzględnieniem zachowania ich poufności, integralności i dostępności.


Do badania użyto następujących dokumentów:

1. Dokumenty wewnętrzne, m.in.

- a) Dokumenty wymienione w protokole z realizacji umowy z dnia 04 marca 2019 r., stanowiącym inwentarium dokumentów audytowych,
- b) Uchwała Nr LXIII/356/2018 rady Gminy w Daszynie z dnia 14 września 2018 r. w sprawie Statutu Gminy Daszyna
- c) Zarządzenie nr 87/2014 Wójta Gminy Daszyna z dnia 2 grudnia 2014 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy w Daszynie
- d) Zarządzenie Nr 53/2008 Wójta Gminy Daszyna z dnia 31 grudnia 2008 roku w sprawie wprowadzenia „Instrukcji postępowania w zakresie przeciwdziałania wprowadzeniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz przeciwdziałania finansowania terroryzmu”
- e) Zarządzenie nr 1/2005 Kierownika Urzędu Gminy w Daszyna z dnia 3 stycznia 2005 r. w sprawie wprowadzenia procedur kontroli finansowej w Urzędzie Gminy w Daszynie
- f) Zarządzenie Nr 9/2011 Wójta Gminy Daszyna z dnia 12 kwietnia 2011 r. w sprawie określenia systemu wykonywania czynności kancelaryjnych i nadzoru nad czynnościami w Urzędzie Gminy

w Daszynie

- g) Zarządzenie nr 27/2003 Wójta Gminy Daszyna z dnia 29 grudnia 2003 r. w sprawie: zasad rachunkowości w Urzędzie Gminy Daszyna
- h) Zarządzenie nr 96/2012 Wójta Gminy Daszyna z dnia 31.12.2012 roku zmieniające Zarządzenie Nr 74/2010 Wójta Gminy Daszyna z dnia 31.12.2010 r. w sprawie zakładowego planu kont dla budżetu Gminy Daszyna i jednostek organizacyjnych Gminy, instrukcji kasowej oraz zakładowego planu kont dla organu podatkowego
- i) Zarządzenie nr 82/2013 Wójta Gminy Daszyna z dnia 31 grudnia 2013 roku zmieniające Zarządzenie Nr 78/2010 Wójta Gminy Daszyna z dnia 31.12.2010 r. w sprawie zakładowego planu kont dla Budżetu Gminy Daszyna i jednostek organizacyjnych Gminy, instrukcji kasowej oraz zakładowego planu kont dla organu podatkowego
- j) Zarządzenie nr 84/2013 Wójta Gminy Daszyna z dnia 31 grudnia 2013 roku uzupełniające Zarządzenie Nr 48A/2012 Wójta Gminy Daszyna z dnia 01.08.2012 r. w sprawie zmiany zakładowego planu kont dla Budżetu Gminy i jednostek organizacyjnych Gminy
- k) Zarządzenie nr 56/2014 Wójta Gminy Daszyna z dnia 8 września 2014 roku w sprawie uaktualnienia obowiązującej polityki rachunkowości w zakresie stosowania konta 201
- l) Zarządzenie nr 94/2018 Wójta Gminy Daszyna z dnia 16 listopada 2018 roku w sprawie uzupełnienia zasad (polityki) rachunkowości w zakresie zakładowego planu kont dla budżetu Gminy Daszyna w związku z wyodrębnieniem rachunku VAT dla płatności podzielonych
- m) Zarządzenie nr 48A/2012 Wójta Gminy Daszyna z dnia 1 sierpnia 2012 roku w sprawie zmiany zakładowego planu kont dla budżetu Gminy Daszyna i jednostek organizacyjnych Gminy
- n) Zarządzenie nr 29/2017 Wójta Gminy Daszyna z dnia 4 maja 2017 roku zmieniające Zarządzenie Nr 48A/2012 Wójta Gminy Daszyna z dnia 1 sierpnia 2012 r. w sprawie zmiany zakładowego planu kont dla

7


budżetu Gminy Daszyna i jednostek organizacyjnych Gminy

- o) Uchwała Nr XXXV/182/2016 Rady Gminy w Daszynie z dnia 23 listopada 2016 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Daszyna z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie na rok 2017
- p) Zarządzenie Nr 103/2018 Wójta Gminy Daszyna z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie przeprowadzenia rocznej inwentaryzacji aktywów i pasywów w Urzędzie Gminy w Daszynie i Gminnej Bibliotece Publicznej
- q) Zarządzenie Nr 93/2014 Wójta Gminy Daszyna z dnia 12 grudnia 2014 r. w sprawie przeprowadzenia rocznej inwentaryzacji aktywów i pasywów w Urzędzie Gminy w Daszynie i Gminnej Bibliotece Publicznej.

2. Narzędzia i techniki przeprowadzenia audytu

W trakcie badania audytowego audytor zastosował podstawowe techniki audytu, m.in.:

- 1) Testy przeglądowe (przeгляд wstępny) – pozwalają na poznanie całego systemu i istniejących kontroli. W celu przeprowadzenia testu i zidentyfikowania kontroli wewnętrznych, audytor wykonał następujące czynności:
 - a) przeprowadził rozmowy w celu ustalenia organizacji systemu kontroli zarządczej w urzędzie gminy,
 - b) określił rodzaje dokumentacji i czasookres badania.
- 2) Testy zgodności – ich celem jest znalezienie dowodów potwierdzających skuteczność kontroli i prawidłowość realizacji poszczególnych zadań operacyjnych i zaprojektowanych narzędzi kontroli dla poszczególnych procesów. Techniki, jakie zostały wykorzystane podczas przeprowadzania testów zgodności:
 - a) badanie dokumentów źródłowych
 - b) analiza poszczególnych faz procesu
- 3) Testy rzeczywiste – służą gromadzeniu dowodów kompletności,

	<p>dokładności oraz ważności informacji. W testach rzeczywistych kontroli podlega poszczególna transakcja (operacja, czynność) a nie system kontroli.</p> <p>W trakcie przeprowadzania badania zostały sporządzone między innymi następujące dokumenty w celu udokumentowania czynności audytowych:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) listy kontrolne b) notatki z przeprowadzonych wywiadów c) korespondencja zewnętrzna i kwestionariusze kontroli d) arkusz ustaleń i zaleceń <p>3. Testy rzeczywiste opierały się na przeglądzie i analizie dokumentacji źródłowej w Urzędzie Gminy w Daszynie. Źródłem dokumentacji roboczej do testów rzeczywistych była całość dokumentacji operacyjnej jednostki. Szczegółowy wykaz dokumentów wykorzystanych przy realizacji zadania audytowego znajduje się w protokole przekazania z realizacji umowy z dnia 26 kwietnia 2019 r. na przeprowadzenie audytu wewnętrznego o charakterze zapewniającym oraz doradczym w Urzędzie Gminy w Daszynie i zawiera 192 pozycji.</p> <p>Uwaga: Audytor wewnętrzny uzyskał wiedzę, że przedłożone przez audytowanych dokumenty są dokumentami wiarygodnymi i kompletnymi, a ich zawartość nie podlegała modyfikacjom na potrzeby niniejszego badania i została przedłożona zgodnie z najlepszą wiedzą w tym zakresie.</p>
<p>Kryteria oceny:</p>	<p>Kryteria oceny stanu faktycznego</p> <p>W trakcie sporządzania ustaleń audytor wewnętrzny zastosował następujące najistotniejsze kryteria oceny, uporządkowane według ważności: priorytetowe, istotne, pożądane.</p> <p>1. Priorytetowe (zewnętrzne):</p> <ul style="list-style-type: none"> 1) Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.),

- 2) Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U., z 2017 r. poz.2077 ze zm.),
- 3) Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 395, ze zm.),
- 4) Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1458 ze zm.),
- 5) Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.)
- 6) Pozostałe akty prawa powszechnego istotne z punktu widzenia badanego obszaru, jak również akty wykonawcze niższego rzędu wynikające z ww. ustaw.
- 7) Akty prawa miejscowego w przedmiotowym zakresie.

Akty prawne podane wg stanu prawnego na dzień sporządzenia sprawozdania z audytu. Analiza aktów prawnych w konfrontacji z badanymi dokumentami źródłowymi wg stanów prawnych na dzień ich sporządzenia.

2. Istotne:

Standardy i normy

- 1) Standardy kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych wprowadzone Komunikatem Ministra Finansów Nr 23 z dnia 16 grudnia 2009 w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Nr 15, poz. 84);
- 2) zakresy zadań, odpowiedzialności i uprawnień komórek organizacyjnych Urzędu Gminy w Daszynie i ramowe zakresy czynności pracowników Urzędu Gminy w Daszynie;
- 3) mechanizmy kontroli zarządczej w badanym obszarze (polityka rachunkowości, instrukcja obiegu i kontroli dokumentów);

3. Pożądane:

- 1) Adekwatność, skuteczność i terminowość kontroli zarządczej w badanym obszarze;

2) Dobre praktyki (zwyczajowo przyjęte i stosowane rozwiązania w zakresie funkcjonowania badanego obszaru, wytyczne, interpretacje).

Ustalenie stanu faktycznego:

Na podstawie **przedłożonych przez audytowanego dokumentów, o które wystąpił audytor** oraz ustaleń stwierdzonych podczas badania audytowanego obszaru stwierdzono, co następuje:

A. Środowisko wewnętrzne

1. Przestrzeganie wartości etycznych

Osoby zarządzające i pracownicy powinni być świadomi wartości etycznych przyjętych w jednostce i przestrzegać ich przy wykonywaniu powierzonych zadań. Osoby zarządzające powinny wspierać i promować przestrzeganie wartości etycznych dając dobry przykład codziennym postępowaniem i podejmowanymi decyzjami.

Audytor wewnętrzny nie stwierdził wdrożenia w urzędzie gminy regulacji wewnętrznych w zakresie dokumentującym promowanie w jednostce wartości etycznych i etycznego postępowania, takich jak kodeks etyki pracowników samorządowych, polityka antymobbingowa, polityka antykorupcyjna.

W aktach osobowych pracowników nie stwierdzono oświadczeń o zapoznaniu się z takimi zasadami oraz zobowiązań do ich przestrzegania, a co za tym idzie należy sądzić, iż wartości te nie są w szczególny sposób promowane, a wiedza o ich znaczeniu może wynikać jedynie ze znajomości aktów prawnych obowiązujących pracowników samorządowych, takich jak np. ustawa o pracownikach samorządowych, kodeks postępowania administracyjnego, ordynacja podatkowa czy prawo zamówień publicznych.

Biorąc pod uwagę aktualną sytuację urzędu gminy i okoliczności z nią związane oraz sprawowanie urzędu wójta przez osobę pełniącą zadania i kompetencje wójta, nie można mówić o tym, iż osoby dotychczas zarządzające wspierały i promowały przestrzeganie wartości etycznych dając dobry przykład codziennym postępowaniem i podejmowanymi decyzjami. W aktach osobowych osób zarządzających gminą (wójta i sekretarza) znajdują się prawomocne orzeczenia Regionalnej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy RIO, stwierdzające naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz nakładające karę finansową na wójta i karę upomnienia na sekretarza.

2. Struktura organizacyjna

Struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika.

a) Rejestry

Organizację wewnętrzną urzędu, zarówno w postaci regulaminu organizacyjnego, jak i pozostałych regulacji, instrukcji, polityk, procedur, determinują wprowadzone zarządzenia Wójta Gminy Daszyna, które powinny zostać systematycznie ujęte w rejestrze zarządzeń wójta. Rejestr w urzędzie gminy jest prowadzony w formie pisemnej, książkowej przez sekretarza gminy, dorywczo również przez osoby zatrudnione na staże, czy pomoce administracyjne, zatrudnione w sekretariacie. Udostępnienie rejestru zarządzeń nie nastąpiło na wezwanie audytora, lecz trwało kilka dni, a było to związane z jego chaotycznym i pospiesznym uzupełnianiem. Finalnie audytorowi udostępniono spisy spraw, nie mające w żadnej mierze formy rejestru, za lata 2015-2018. Przełożone spisy praw są niekompletne, a w przypadku niektórych roczników, np. 2015 prawie całkowicie puste. Pozostawiane nagminnie puste miejsca między poszczególnymi numerami w zapisie ciągłym świadczą o braku systematyczności w prowadzeniu rejestru oraz braku zachowania chronologii w jego prowadzeniu. Dotychczasowa nomenklatura w zakresie zarządzeń wójta wskazuje na brak prawidłowego stosowania JRWA w urzędzie gminy. Numery zarządzeń nie wykorzystują oznaczeń i symboli z jednolitego rzeczowego wykazu akt (patrz: zbiory aktów normatywnych kierownictw urzędów), zgodnie z Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie Instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów państwowych, a oznaczenie składa się z kolejnego numeru zarządzenia łamanego numer roku kalendarzowego. Sam rejestr ma formę bardzo nieczytelną, nie zawiera poza kolumną z liczbą porządkową żadnych ustandaryzowanych kolumn, dotyczących numeru zarządzenia, daty podjęcia zarządzenia, treści zarządzenia, terminu wykonania i wykonawcy zarządzenia. Przedłożony wykaz spraw noszący nazwę rejestru z pewnością nie może stanowić kompletnego repozytorium tego rodzaju aktów prawa miejscowego, a biorąc pod uwagę, że BIP urzędu nie jest prowadzony na

bieżący urząd nie posiada żadnego jednolitego i kompletnego repozytorium tych dokumentów. Zasadniczo wszystkie rejestry prowadzone w urzędzie (rejestr zarządzeń, rejestr skarg i wniosków, rejestr umów, rejestr zamówień publicznych) są prowadzone odręcznie, w zeszytach lub na spisach spraw. Zdziwienie audytora wzbudził rejestr zamówień publicznych, stanowiący zapisany w kratkę zeszyt formatu B5, założony w 2007 r., prowadzony odręcznie w sposób całkowicie nieczytelny i nie posiadający absolutnie żadnej struktury zapisów, a stanowiący jedynie zbiór chaotycznych, nic nie wnoszących notatek, które można co najwyżej potraktować jako dokument roboczy.

Rejestr upoważnień administracyjnych wydanych pracownikom urzędu i innym osobom do wykonywania czynności w imieniu wójta założono dopiero od roku 2019, wcześniej taki rejestr nie obowiązywał, co wyjaśnia fakt, iż sekretarz gminy nie umiał jednoznacznie sprecyzować ile osób w urzędzie posiada upoważnienie do wykonywania czynności w imieniu wójta, a znajdujące się częściowo w aktach osobowych upoważnienia nie posiadały żadnych numerów i nie były nigdzie zarejestrowane. W urzędzie prowadzi się także rejestr wydanych pieczęci.

Wydawane w urzędzie decyzje administracyjne nie są wpisywane w sformalizowane rejestry, są spisywane najczęściej w prowadzonych dla celów porządkowych spisach spraw.

b) Organizacja wewnętrzna

Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy w Daszynie stanowi załącznik nr 1 do Zarządzenia Nr 87/2014 Wójta Gminy Daszyna z dnia 2 grudnia 2014 r. a **nadzór nad jego realizacją i wdrożeniem powierzono sekretarzowi gminy**. Na podstawie szczegółowej analizy regulaminu organizacyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem schematu organizacyjnego należy stwierdzić, że obowiązujący schemat organizacyjny w większości przypadków oddaje faktyczną organizację stanowisk pracy w urzędzie, na dzień przeprowadzenia audytu, jako że struktura urzędu jest dość skostniała, a dynamikę wprowadza rotacja pracowników na poszczególnych stanowiskach pracy, a nie zmiany samych stanowisk. Rzucającą się w oczy rozbieżnością jest brak aktualizacji schematu organizacyjnego po roku 2014, ponieważ funkcjonuje w nim wciąż stanowisko doradcy wójta oraz brak aktualizacji schematu w roku 2018, kiedy zostało powołane ad hoc stanowisko zastępcy wójta, którego w schemacie nie ma i nie było również na czas jego pełnienia przez obecnego sekretarza gminy.

3. Delegowanie uprawnień

Należy precyzyjnie określić zakres uprawnień delegowanych poszczególnym osobom zarządzającym lub pracownikom. Zakres delegowanych uprawnień powinien być odpowiedni do wagi podejmowanych decyzji, stopnia ich skomplikowania i ryzyka z nimi związanego. Zaleca się delegowanie uprawnień do podejmowania decyzji, zwłaszcza tych o bieżącym charakterze. Przyjęcie delegowanych uprawnień powinno być potwierdzone podpisem.

a) Upoważnienia

Ustawa o samorządzie gminnym, w art. 39 ust. 2, przyznaje wójtowi możliwość upoważnienia swoich zastępców lub innych pracowników urzędu gminy do wydawania decyzji administracyjnych. Podkreślić należy, że dokonanie upoważnienia w warunkach art. 39 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym jest wyłącznym uprawnieniem burmistrza, wójta, czy prezydenta miasta, zaś dla jego skutecznego zrealizowania konieczne jest zachowanie formy pisemnej, z podaniem daty, od której obowiązuje lub okresu na jaki jest udzielone, skierowanie do konkretnej osoby i wskazanie w sposób precyzyjny zakresu przekazanych uprawnień (wyrok WSA w Warszawie z 31 lipca 2008 r., IV SA/Wa 762/08, CBOSA). Samo delegowanie uprawnień do wydawania decyzji może też obejmować różne okresy i mieć charakter ciągły lub czasowy. Możliwym jest również wydanie upoważnienia do wydania decyzji w konkretnej sprawie upoważnienie administracyjne powinno dotyczyć konkretnych czynności ze wskazaniem podstawy prawnej ich wykonywania zgodnej z zakresem czynności obowiązującym danego pracownika, a przypisanym do jego stanowiska pracy.

Na podstawie analizy akt osobowych pracowników, jak również księgi pieczęci wydanych pracownikom audytor powziął wiedzę, iż na dzień audytu 11 z pośród 34 osób zatrudnionych w Urzędzie Gminy w Daszynie posługuje się pieczęcią „z upoważnienia wójta”. Wykaz osób posiadających taką pieczęć nie pokrywa się z wykazem osób, które w aktach osobowych posiadają pisemne upoważnienie do wykonywania czynności w imieniu wójta i tym samym posługiwania się stosowną pieczęcią. Audytor nie otrzymał wyjaśnienia od sekretarza gminy, co do istnienia takiego stanu rzeczy, należałoby zatem przyjąć, że część pracowników przekracza zakres upoważnienia, a nawet działa bez upoważnienia, przy posługiwaniu się rzeczoną pieczęcią. **Powyższa sytuacja jest w ocenie audytora niedopuszczalna i powinna być skorygowana przez sekretarza gminy, w ramach realizacji obowiązku sprawowania kontroli wewnętrznej w zakresie nadzorowanych spraw.**

W toku czynności audytowych sprawdzono zlecenia do zakładu poligraficznego, na wyrabianie

pieczęci urzędowych, w tym z upoważnienia wójta. Zlecenia na wyrobienie takich pieczęci podpisują m.in. wójt, sekretarz z upoważnienia wójta, inspektor podległy sekretarzowi. Nie ma więc w tym zakresie jednoznacznej procedury. Analizując dokumenty źródłowe generowane w urzędzie, jak również korespondencję bezpośrednio z audytorem stwierdzić należy, że pracownicy posługują się pieczęcią „z upoważnienia wójta” nie tylko w sprawach, do których zostali upoważnieni, bądź do których taka pieczęć jest przeznaczona, ale również w zwykłych sprawach bieżących urzędu. W sposób nagminny taką pieczęcią posługuje się sekretarz gminy, który stosuje pieczęć z upoważnienia jako zwykłą pieczęć imienną, bądź wymiennie z pieczęcią sekretarza, choć zakres stosowania pieczęci z upoważnienia również w przypadku sekretarza został precyzyjnie określony (patrz Nadzór).

Audytorem zwrócił uwagę, że trzy spośród jedenastu osób posługujących się przedmiotową pieczęcią pracują na stanowisku pomocy administracyjnej, a więc nie na stanowisku urzędniczym, mają równocześnie możliwość podpisywania dokumentów bezpośrednio z upoważnienia kierownika jednostki. Z wyjaśnień sekretarza gminy wynika, że powyższa sytuacja wynikała z doraźnych potrzeb odciążenia wójta i sekretarza w bieżących sprawach i podpisywaniu pism oraz z powodu przyjętej w urzędzie polityki kadrowej, polegającej na nieogłaszaniu naborów na stanowiska urzędnicze.

Jeżeli podwładny zatrudniony jako pomoc administracyjna posiada kwalifikacje odpowiednie do zajmowania stanowiska urzędniczego, to w przypadku powstania wakatu może stanąć do konkursu, po czym w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru zostać wyłoniony do objęcia takiego stanowiska. Skoro jednak na dzień dzisiejszy pełni funkcję pomocniczą, nie ma uzasadnienia dla umieszczenia w jego zakresie czynności zadań właściwych dla stanowiska urzędniczego, czy też powierzenia mu takich zadań w formie upoważnienia. Pracownik ten może redagować pisma, kompletować dokumentację itp., jednak w ocenie audytora nie jest władny do podejmowania decyzji i ich podpisywania z upoważnienia wójta.

b) Zakresy czynności i system zastępstw

Na podstawie analizy ogólnej wszystkich oraz analizy szczegółowej konkretnych zakresów czynności, w konfrontacji z ankietami dotyczącymi realizacji obowiązków służbowych przez pracowników oraz rozmów z ich przełożonymi należy stwierdzić, że znaczna część zakresów czynności pracowników jest nieaktualna i wymaga aktualizacji na etapie wdrożenia nowego regulaminu organizacyjnego oraz dostosowania ich do bieżących potrzeb urzędu. Zdarzają się

zakresy czynności datowane na lata 90 XX wieku, które z przyczyn oczywistych nie mogą być aktualne i precyzyjne. Zakresy czynności wielu osób nie uległy zmianie wraz ze zmianą regulaminu organizacyjnego w roku 2014. Z ankiet wypełnianych przez pracowników urzędu, dotyczących realizacji przez nich zadań powierzonych zakresami czynności wynika, że część powierzonych zakresami czynności zadań nie jest już realizowana przez pracowników, a jednocześnie ich zakresy czynności nie zostały zaktualizowane o nowe zadania, nie ujęte dotychczas w powierzonych zakresach. Część pracowników posiada w zakresach czynności zadania, których nie realizują, natomiast nie znajdują się w nich zapisy na temat zadań faktycznie realizowanych.

W treści części zakresów czynności pracowników urzędu gminy ustalono system zastępstw, poprzez podanie z imienia i nazwiska osoby zastępowanej przez dane stanowisko. Informacja ta została potwierdzona tylko częściowo w przeprowadzonych ankietach, w których w większości przypadków pracownicy odpowiedzieli przecząco, co do znajomości zakresu czynności osoby, którą mają zastępować oraz braku wiedzy co do wyznaczenia osoby ich zastępującej. Ankiety przeprowadzone w urzędzie gminy były ankietami imiennymi. **Zgodnie z pisemną odpowiedzią sekretarza gminy część z ustalonych na piśmie zastępstw jest już nieaktualna i mimo to nie została zaktualizowana.**

Zdarzają się przypadki, że zakresy czynności nie są skutecznie powierzone i przyjęte do stosowania, ponieważ nie zawierają np. daty przyjęcia do stosowania przez pracownika.

c) Sprawy kadrowe

Sytuacja związana z niewykorzystanymi przez pracowników urzędu urlopami wypoczynkowymi jest wysoce nieprawidłowa, czy wręcz patologiczna. Zgodnie z pisemnym wyjaśnieniem sekretarza w urzędzie nie sporządza się planu urlopów, jednocześnie z przedłożonego na dzień 19.03.2019 r. zestawienia urlopów bieżących o zaległych pracowników urzędu gminy wynika, że 82,4 % posiada zaległy urlop z roku 2018, z czego 38,2 % niewykorzystany w pełnym zakresie. 35,3% pracowników urzędu posiada urlopy zaległe z roku 2017, z czego aż 8 osób zaległe w pełnym wymiarze 26 dni. 23,5% pracowników urzędu posiada urlop zaległy jeszcze z roku 2016, a jedna osoba zaległy z roku 2015-w pełnym wymiarze i 2014-3 dni. 34% pracowników urzędu, a więc ponad 1/3 posiada urlop zaległy i bieżący łącznie powyżej 40 dni, co w przypadku konieczności jego wykorzystania daje min. 2-miesięczną nieobecność pracownika na miejscu pracy. Tendencja kumulowania urlopów z lat poprzednich jest niepokojąca z punktu widzenia

pracodawcy, ponieważ **pracodawca musi mieć świadomość faktu, iż niewykorzystanie urlopu wypoczynkowego we wskazanym przez Kodeks pracy terminie naraża jednostkę na kary finansowe, w wysokości od 1 do 30 tys. zł, jak bowiem wynika z art.168 kodeksu pracy, urlopu niewykorzystanego w roku, w którym pracownik nabył do niego prawo, należy udzielić w terminie do 30 września następnego roku kalendarzowego.** Koordynowanie działań na stanowiskach pracy oraz prowadzenie spraw kadrowych i dyscypliny pracy to wyłączne obowiązki sekretarza gminy, który w tej konkretnej sytuacji poprzez zaniechanie należytego wykonywania swoich obowiązków naraża zakład pracy i pracodawcę na **uszczerpienie środków finansowych.** Sytuacja kumulowania urlopów wskazuje również na fakt nieprawidłowego funkcjonowania deklarowanego systemu zastępstw lub braku właściwego nadzoru nad monitorowaniem wykorzystania urlopów wypoczynkowych.

Audytor wewnętrzny dokonał przeglądu akt osobowych wszystkich pracowników urzędu gminy. Akta osobowe są prowadzone w sposób, który wymaga korekty, w istotny sposób niezgodny z zasadami prowadzenia akt osobowych pracowników, które w okresie objętym audytem regulowało rozporządzenie MPiPS z 28 maja 1996 r. w sprawie zakresu prowadzenia przez pracodawców dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz sposobu prowadzenia akt osobowych pracownika (Dz.U. z 1996 r. nr 62, poz. 286 ze zm.). Zgodnie z wyżej wymienionym rozporządzeniem, dokumenty znajdujące się w poszczególnych częściach powinno się ułożyć w porządku chronologicznym oraz ponumerować. Dokumenty numeruje się osobno w ramach każdej części akt osobowych. Każda z tych części winna ponadto zawierać pełny wykaz dokumentów (swego rodzaju spis treści).

Stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- zdarzały się sytuacje braku oznaczenia poszczególnych części akt osobowych A,B, C
- zdarzały się osoby- pracownicy urzędu, zatrudnieni na umowę o pracę, którzy nie mieli założonych akt osobowych, a ich funkcję pełniła teczka z luźno włożonymi dokumentami, bez numeracji i spisu,
- zdarzały się sytuacje, że dokumenty w teczkach akt osobowych nie były wpięte w poszczególne części akt osobowych, a jedynie włożone jako luźny plik dokumentów do teczki akt (skoroszytu z aktami),
- zdarzały się sytuacje, że akta osobowe (poszczególne dokumenty) nie były ponumerowane lub

ich numeracja była modyfikowana (korektorowana) i przepinana, co nie miało odzwierciedlenia w spisach poszczególnych części akt osobowych, głównie części B,

- wielokrotnie zdarzało się (więcej niż 5 przypadków), że pracownicy nie posiadali w teczkach akt osobowych aktualnych badań lekarskich (orzeczeń o stanie zdrowia) umożliwiających im wykonywanie czynności służbowych,

- zdarzało się, że w aktach osobowych część B pracowników znajdowały się kserokopie dokumentów tożsamości, które to dokumenty nie znajdują się w katalogu dokumentów, jakie może gromadzić pracodawca w związku z dokumentowaniem stosunku pracy,

- kilkakrotnie zdarzały się sytuacje, że w teczkach akt osobowych pracowników nie było w ogóle zakresów czynności pracowników,

- kilkakrotnie zdarzały się sytuacje, że osoby posiadające i posługujące się pieczęcią „z upoważnienia wójta” nie posiadały w aktach osobowych stosownych pisemnych upoważnień do posługiwania się tą pieczęcią.

Kodeks pracy stanowi, że badania okresowe i inne są obowiązkiem zarówno pracodawcy, jak i pracownika. Artykuł 211 ust. 5 określa poddawanie się badaniom oraz przestrzeganie zaleceń lekarza jako jedną z powinności pracownika. Pracownik zwlekający lub odmawiający poddania się kontroli lekarskiej łamie fundamentalne obligacje, które wynikają z prawa - tym może się to skończyć rozwiązaniem umowy z winy pracownika, bez wypowiedzenia, o czym mówi art. 52 Kodeksu pracy. **Trzeba jeszcze dodać, że w przypadku braku aktualnego orzeczenia lekarskiego, które wskazuje na brak przeciwwskazań do wykonywania zawodu, osoba ta nie powinna zostać dopuszczona do pracy.** Nie można pracować bez aktualnych badań lekarskich, pracodawca nie ma zatem prawa dopuścić do pracy osoby nieposiadającej aktualnych badań lekarskich (badań wstępnych, badań okresowych itp.). Z drugiej strony, taki zatrudniony nie ma możliwości wzięcia urlopu wypoczynkowego, gdyż jest on zwolnieniem od pracy, której zatrudniony bez badań lekarskich wykonywać nie może. **Brak aktualnego orzeczenia od lekarza oznacza brak zdolności do wykonywania pracy, a co za tym idzie - brak prawa do wynagrodzenia.** Pracodawcę, który dopuści taką osobę do pracy, może spotkać kara grzywny od 1000 do 30000 złotych, wynikającej z naruszenia zasad BHP.

Należy podkreślić, że to sekretarz zapewnia warunki sprawnego funkcjonowania urzędu oraz odpowiada za prowadzenie spraw kadrowych i dyscypliny pracy w urzędzie, zgodnie

z par. 14 regulaminu organizacyjnego urzędu, wprowadzonego Zarządzeniem Nr 87/2014 z dnia 02 grudnia 2014 r. Wyżej opisana sytuacja świadczy o braku realizacji podstawowych obowiązków pracowniczych przez sekretarza gminy.

d) Nabory i służba przygotowawcza, oceny okresowe.

W okresie objętym audytem w urzędzie gminy nie były przeprowadzane nabory na wolne stanowiska urzędnicze, a co za tym idzie nie była uruchamiana procedura odbycia służby przygotowawczej. Z rozmów z pracownikami oraz wyjaśnień składanych przez sekretarza gminy procedura naborów nie funkcjonowała już od kilku lat, ponieważ polityka kadrowa wójta gminy opierała się na dokonywaniu celowanego doboru kadr, z pominięciem naborów publicznych. Efektem tej polityki było zatrudnianie osób na stanowiskach administracji i obsługi- pomocy administracyjnych, osób o braku kwalifikacji na stanowiska urzędnicze, przez co kadra urzędnicza w urzędzie uległa istotnemu ograniczeniu. Zahamowanie procedury naboru skutkuje również np. funkcjonowaniem od roku 2014 powierzenia pełnienia obowiązków Kierownika referatu inwestycji i Gospodarki Przestrzennej pracownikowi tego referatu, bez dokonania drogi awansu wewnętrznego lub naboru zewnętrznego. Utrzymywanie takiego prowizorycznego stanu rzeczy z niejasnych przyczyn trwa od 5 lat.

Obowiązujące w urzędzie zarządzenia i regulaminy w zakresie naborów na wolne stanowiska pracy (Zarządzenie nr 29/2009 z dnia 01.06.2009 r. oraz Zarządzenie nr 27/2009 z dnia 01.06 2009 r.) wymagają dostosowania do przepisów Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE.

Na dzień przeprowadzania audytu pracownicy na stanowiskach urzędniczych nie posiadali aktualnych ocen pracowniczych. Audytorowi wewnętrznemu nie przedstawiono również regulaminu przeprowadzania ocen pracowniczych w urzędzie gminy.

Badany obszar należy ocenić negatywnie.

B. Identyfikacja i ocena ryzyka

Jasne określenie misji może sprzyjać ustaleniu hierarchii celów i zadań oraz efektywnemu zarządzaniu ryzykiem. Zarządzanie ryzykiem ma na celu zwiększenie prawdopodobieństwa osiągnięcia celów i realizacji zadań. Proces zarządzania ryzykiem powinien być

dokumentowany.

5. Misja

Należy rozważyć możliwość wskazania celu istnienia jednostki w postaci krótkiego i syntetycznego opisu misji. Misja ministerstwa powinna odnosić się do działów administracji rządowej kierowanych przez ministra, a misja urzędu jednostki samorządu terytorialnego odpowiednio do tej jednostki.

Gmina Daszyna nie posiada opracowanej i przyjętej decyzją rady gminy Strategii Rozwoju Gminy, posiada natomiast wprowadzony Uchwałą nr XXVII/129/2016 rady Gminy w Daszynie z dnia 27 kwietnia 2016 r. Plan Rozwoju Lokalnego Gminy Daszyna na lata 2016-2021. Dokument określa planowane do osiągnięcia rezultaty wdrażania Planu Rozwoju lokalnego oraz przedsięwzięcia planowane do realizacji w latach 2016-2021, nie określa jednak priorytetów i celów polityki rozwoju społeczno-gospodarczego prowadzonego na obszarze gminy. Plan stanowi próbę dostosowania działalności gminy do standardów europejskich oraz stanowi podstawę do opracowania i wdrożenia na terenie gminy projektów współfinansowanych ze środków zewnętrznych. Omawiany dokument nie zawiera sprecyzowanej misji i wizji rozwoju gminy, zawiera cel nadrzędny w realizacji przyjętych celi strategicznych.

6. Określanie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji.

Cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie. Ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników.

W jednostce nadrzędnej lub nadzorującej należy zapewnić odpowiedni system monitorowania realizacji celów i zadań przez jednostki podległe lub nadzorowane.

Zaleca się przeprowadzanie oceny realizacji celów i zadań uwzględniając kryterium oszczędności, efektywności i skuteczności.

Należy zadbać, aby określając cele i zadania wskazać także jednostki, komórki organizacyjne lub osoby odpowiedzialne bezpośrednio za ich wykonanie oraz zasoby przeznaczone do ich realizacji.

7. Identyfikacja ryzyka

Nie rzadziej niż raz w roku należy dokonać identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań.

W przypadku działu administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego należy uwzględnić, że cele i zadania są realizowane także przez jednostki podległe lub nadzorowane.

W przypadku istotnej zmiany warunków, w których funkcjonuje jednostka należy dokonać ponownej identyfikacji ryzyka.

8. Analiza ryzyka

Zidentyfikowane ryzyka należy poddać analizie mającej na celu określenie prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka i możliwych jego skutków. Należy określić akceptowany poziom ryzyka.

9. Reakcja na ryzyko

W stosunku do każdego istotnego ryzyka powinno się określić rodzaj reakcji (tolerowanie, przeniesienie, wycofanie się, działanie). Należy określić działania, które należy podjąć w celu zmniejszenia danego ryzyka do akceptowanego poziomu.

W Urzędzie Gminy Daszyna nie obowiązują żadne regulacje w zakresie kontroli zarządczej, zgodnie z zapisami art. 68 i następnych ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych, standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych wprowadzonymi Komunikatem Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009r. Nie ustalono również obowiązków jednostek organizacyjnych, dla I poziomu kontroli zarządczej. Zasad opisanych w standardach kontroli zarządczej nie stosuje się też bezpośrednio, z pominięciem dedykowane procedury wewnętrznej, ponieważ sekretarz gminy nie przedłożył do padania żadnego dokumentu potwierdzającego dokumentowanie przestrzegania któregokolwiek ze standardów kontroli zarządczej. **Sekretarz jako osoba odpowiedzialna za sprawne i prawidłowe funkcjonowanie urzędu nie podjął, od wejścia w życie przepisów w zakresie kontroli zarządczej, żadnej inicjatywy i działań na rzecz uregulowania tego stanu rzeczy. W aktach osobowych pracowników urzędu audytor wewnętrzny nie dostrzegł żadnych szkoleń z zakresu kontroli zarządczej. Powyższe świadczy o wieloletnich, świadomych zaniedbaniach w przedmiotowym obszarze osób zarządzających gminą, a więc wójta gminy i sekretarza gminy.**

Z doświadczeń ostatnich 9 lat obowiązywania kontroli zarządczej w polskim porządku prawnym oraz dobrych praktyk urzędów administracji samorządowej, jak również wyników przekrojowych kontroli NIK w obszarze funkcjonowania kontroli zarządczej w administracji publicznej wynika że w przytłaczającej większości urzędów funkcję koordynatora kontroli zarządczej, czy też osoby odpowiedzialnej za praktyczne funkcjonowanie kontroli zarządczej jest sekretarz.

W odpowiedzi na zapytania audytora w zakresie okazania: rocznych planów działalności urzędu gminy na rok 2017 i 2018 oraz sprawozdanie z realizacji tych planów, wyników samooceny systemu kontroli zarządczej i oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za rok 2017 i 2018 oraz aktualnego rejestru ryzyk dla urzędu gminy, otrzymano informację iż w zasobach urzędu nie znajdują się żadne z żądanych dokumentów.

Pracowników urzędu gminy poproszono o wypełnienie standardowej ankiety samooceny kontroli zarządczej, którego elementy, nawet mimo braku jego zdefiniowania, samoistnie funkcjonują w każdej funkcjonującej jednostce sektora finansów publicznych, jako część ładu organizacyjnego. Stopień zwrotu ankiet był wysoki (ok. 80%), jednak treść odpowiedzi zawarta w ankiecie w sposób oczywisty obnaża zatrwajająco niski poziom wiedzy pracowników urzędu w obszarze standardów kontroli zarządczej. Biorąc pod uwagę, że pojęcie kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem weszło do polskiego porządku prawnego wraz z zapisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r., to jest w dniu 01.01.2010 r. urząd gminy i cała gmina, jako JST mają dziewięć lat opóźnienia we wdrożeniu rozwiązań formalnych i organizacyjnych narzuconych przez ustawodawcę krajowego.

Badany obszar należy ocenić negatywnie

C. Mechanizmy kontroli zarządczej

*Standardy kontroli zarządczej w tym zakresie stanowią zestawienie podstawowych mechanizmów, które mogą funkcjonować w ramach systemu kontroli zarządczej. Nie tworzą one jednak zamkniętego katalogu, ponieważ system kontroli zarządczej **powinien** być elastyczny i dostosowany do specyficznych potrzeb jednostki, działu administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego. Mechanizmy kontroli powinny stanowić odpowiedź na konkretne ryzyko. Koszty wdrożenia i stosowania mechanizmów kontroli nie powinny być wyższe niż uzyskane dzięki nim korzyści.*

Audytora przeanalizował kilkadziesiąt rozwiązań wewnętrznych gminy, o charakterze procedur ogólnych i szczegółowych, we wszystkich obszarach operacyjnych. Odniesienia do procedur i regulaminów, instrukcji i zarządzeń, jako przyjętych mechanizmów kontroli zarządczej znajdują się w treści całego sprawozdania. W niniejszej części zwrócono uwagę na mechanizmy kontroli zarządczej, w tym procedury, o zasięgu ogólnym, mogących rodzić potencjalne ryzyka w efektywnym

i skutecznym funkcjonowaniu jednostki.

10. Dokumentowanie systemu kontroli zarządczej

Procedury wewnętrzne, instrukcje, wytyczne, dokumenty określające zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników i inne dokumenty wewnętrzne stanowią dokumentację systemu kontroli zarządczej. Dokumentacja powinna być spójna i dostępna dla wszystkich osób, dla których jest niezbędna.

a) Instrukcja kancelaryjna

Urządzie Gminy w Daszynie nie obowiązuje odrębnie powołana instrukcja kancelaryjna, jednolity rzeczowy wykaz akt oraz instrukcja w sprawie organizacji i zakresu działania składnicy akt posiada, wprowadzonych zarządzeniem kierownika jednostki oraz zatwierdzonych przez Archiwum Państwowe, bazuje natomiast wprost na rozporządzeniu.

Wszystkie państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne wytwarzające materiały archiwalne mają obowiązek posiadania i stosowania instrukcji kancelaryjnej. Instrukcja kancelaryjna jest określona rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. dla organów gminy i związków międzygminnych, organów powiatu, organów samorządu województwa i organów zespolonej administracji rządowej w województwie, a także urzędów obsługujących te organy (Dz. U. z 2011r. Nr 14, poz. 67). Zapisy tego zarządzenia, w obszarze stosowania nomenklatury z JRWA nie są stosowane w sposób systemowy (patrz numeracja zarządzeń, korespondencja z audytorem, prowadzenie rejestrów, itp.).

W urzędzie wprowadzono Zarządzenie nr 9/2011 Wójta Gminy Daszyna z dnia 12 kwietnia 2011 r. w sprawie określenia systemu wykonywania czynności kancelaryjnych i nadzoru nad czynnościami w Urzędzie Gminy w Daszynie, odpowiedzialność w tym zakresie powierzając sekretarzowi gminy. Biorąc również pod uwagę zapis regulaminu organizacyjnego, wskazujący, że **sekretarz zapewnia warunki sprawnego funkcjonowania urzędu**, stwierdzić należy, że sekretarz jako powołany zarządzeniem wójta koordynator do pełnienia bieżącego nadzoru nad prawidłowością wykonywania czynności kancelaryjnych, w szczególności w zakresie doboru klas z rzeczowego wykazu akt do załatwiania spraw, właściwego załatwiania spraw i prowadzenia akt spraw **realizuje przedmiotowe zadania w stopniu niewystarczającym.**

b) Polityka (zasady) rachunkowości

Zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994r. o rachunkowości kierownik jednostki

ustala w formie pisemnej i aktualizuje dokumentację opisującą przyjęte przez jednostkę zasady (politykę) rachunkowości. Przez przyjęte zasady (politykę) rachunkowości - rozumie się wybrane i stosowane przez jednostkę rozwiązania dopuszczone ustawą, w tym także określone w MSR, zapewniające wymaganą jakość sprawozdań finansowych.

Zgodnie z art. 4 ust. 3. rachunkowość jednostki obejmuje:

- 1) przyjęte zasady (politykę) rachunkowości;
- 2) prowadzenie, na podstawie dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych, ujmujących zapisy zdarzeń w porządku chronologicznym i systematycznym;
- 3) okresowe ustalanie lub sprawdzanie drogą inwentaryzacji rzeczywistego stanu aktywów i pasywów;
- 4) wycenę aktywów i pasywów oraz ustalanie wyniku finansowego;
- 5) sporządzanie sprawozdań finansowych;
- 6) gromadzenie i przechowywanie dowodów księgowych oraz pozostałej dokumentacji przewidzianej ustawą;
- 7) poddanie badaniu, składanie do właściwego rejestru sądowego, udostępnianie i ogłaszanie sprawozdań finansowych w przypadkach przewidzianych ustawą.

Kierownik jednostki, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej, ponosi odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości określonych ustawą, w tym z tytułu nadzoru, również w przypadku, gdy określone obowiązki w zakresie rachunkowości - z wyłączeniem odpowiedzialności za przeprowadzenie inwentaryzacji w formie spisu z natury - zostaną powierzone innej osobie lub przedsiębiorcy, o którym mowa w art. 11 ust. 2 ustawy, za ich zgodą. Przyjęcie odpowiedzialności przez inną osobę lub przedsiębiorcę powinno być stwierdzone w formie pisemnej, co ma miejsce w omawianej sytuacji.

Audytor sprawdził przedłożony wydruk komputerowy zasad rachunkowości z zapisami art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994r. o rachunkowości i stwierdził, iż **procedura nie spełnia wszystkich wymogów ustawodawcy, określonych w powyższym akcie prawnym.** Jednostka powinna posiadać dokumentację opisującą w języku polskim przyjęte przez nią zasady (politykę) rachunkowości, a w szczególności zasady dotyczące:

- a) określenia roku obrotowego i wchodzących w jego skład okresów sprawozdawczych,
- b) metod wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego,
- c) sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym co najmniej:
 - zakładowego planu kont, ustalającego wykaz kont księgi głównej, przyjęte zasady

klasyfikacji zdarzeń, zasady prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej,

- wykazu ksiąg rachunkowych, a przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera – wykazu zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na komputerowych nośnikach danych z określeniem ich struktury, wzajemnych powiązań oraz ich funkcji w organizacji całości ksiąg rachunkowych i w procesach przetwarzania danych,
- opisu systemu przetwarzania danych, a przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera – opisu systemu informatycznego, zawierającego wykaz programów, procedur lub funkcji, w zależności od struktury oprogramowania, wraz z opisem algorytmów i parametrów oraz programowych zasad ochrony danych, w tym, w szczególności metod zabezpieczenia dostępu do danych i systemu ich przetwarzania, a ponadto określenie wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji, systemu służącego ochronie danych i ich zbiorów, w tym dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych i innych dokumentów stanowiących podstawę dokonanych w nich zapisów.

Wątpliwości budzi również mnogość dokumentów o nazwie „polityka rachunkowości”, związanych z obsługą finansową projektów współfinansowanych ze środków zewnętrznych i konieczności wyodrębnienia dla nich ewidencji księgowej. W ocenie audytora, na podstawie wyżej przytoczonych przepisów, intencją ustawodawcy było opracowanie w jednostce jednorodnych, kompleksowych zasad polityki rachunkowości, uwzględniających różne przypadki i możliwości oraz realia w jakich funkcjonuje jednostka. Multiplikowanie polityk rachunkowości w jednej jednostce wprowadza bez wątpienia chaos informacyjny i jest zbędne w sytuacji, kiedy wystarczy wprowadzić jedynie zmiany w zakładowym planie kont jednostki, ponieważ co do zasady ani ustawa o rachunkowości ani wytyczne programów współfinansujących projekty nie narzucają rozwiązań w kierunku odrębnych, specyficznych polityk. Obowiązująca w urzędzie polityka rachunkowości wymaga aktualizacji i ujednoczenia, poprzez powołanie tekstu jednolitego, z ewentualnym wyodrębnieniem załącznika opisującego specyficzne potrzeby ewidencjonowania środków pochodzenia zewnętrznego.

Poza polityką rachunkowości jednostka posiada inne regulacje w obszarze rachunkowości, stanowiące załączniki do zasad polityki rachunkowości, takie jak instrukcja obiegu i kontroli dokumentów, instrukcja inwentaryzacyjna oraz instrukcja kasowa, które będą przedmiotem analizy w części finansowej sprawozdania z audytu.

11. Nadzór

Należy prowadzić nadzór nad wykonaniem zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji.

Zgodnie z obowiązującym regulaminem organizacyjnym urzędu wójt kieruje pracą urzędu przy pomocy zastępcy wójta, sekretarza i skarbnika, nad którymi pełni bezpośredni nadzór. Wójt może powierzyć w drodze upoważnienia prowadzenie określonych spraw zastępcy wójta lub sekretarzowi.

Najistotniejszą funkcję z punktu widzenia prawidłowego i skutecznego funkcjonowania urzędu gminy pełni sekretarz gminy, jako osoba, która zgodnie z obowiązującym regulaminem organizacyjnym, wykonuje zadania w zakresie zapewnia sprawnego działania urzędu, w szczególności w zakresie koordynacji działań oraz przepływu informacji pomiędzy stanowiskami pracy Urzędu, oraz inne zadania powierzone przez wójta.

Co do zasady sekretarz gminy współpracując z wójtem powinien zapewnić sprawne działanie urzędu. Sekretarz zarządzając gminnym system kadr powinien zapewnić pracownikom odpowiednią motywację do wykonywania obowiązków, tak by odczuwali oni konkurencyjność i jednocześnie dążyli do stabilizacji pracy. Dbą przez to by pracownicy podnosili swoje kwalifikacje. Zajmuje się organizacją szkoleń i prowadzeniem spraw doskonalenia zawodowego pracowników urzędu. Do jego obowiązków należy opracowanie zakresu czynności poszczególnych stanowisk pracy, tym samym rozstrzyganie ewentualnych sporów kompetencyjnych pomiędzy pracownikami. Bardzo często to właśnie sekretarze zajmują się nadzorowaniem czasu pracy pracowników urzędu i dbają o to, by przepisy prawa, porządku i dyscypliny pracy były przestrzegane. Chodzi głównie o poprawność formalno-prawną przygotowywanych dokumentów, czyli nadzór nad przestrzeganiem regulaminu, instrukcji kancelaryjnej i kodeksu postępowania administracyjnego. Do obowiązków sekretarza należy również najczęściej organizacja i prowadzenie stażów absolwenckich, praktyk studenckich i uczniowskich. Dbają o to by w urzędzie przepisy dotyczące danych osobowych i tajemnicy służbowej i państwowej były przestrzegane. W czasie wyborów i referendum zajmuje się ich organizacją i czuwaniem nad ich prawidłowym przebiegiem. Sekretarz koordynuje projekty mające na celu zmniejszanie skutków bezrobocia i nadzorują wyjaśnianie skarg i wniosków składanych przez mieszkańców gminy. Kolejny zakres zadań to prowadzenie spraw związanych z realizacją zamówień publicznych. Ponadto sekretarz przewodniczy komisji

przetargowej i prowadzą rejestr zamówień publicznych.

Sekretarz Urzędu Gminy w Daszynie nie posiada zakresu czynności, powierzającego mu realizację konkretnych zadań, co w istotny sposób utrudnia ocenę realizacji przez niego zadań. Wiedzę na temat powierzonych czynności można czerpać jedynie z regulaminu organizacyjnego, który na dzień audytu jest już dokumentem nieaktualnym i niedostosowanym do potrzeb urzędu oraz z powierzonych sekretarzowi upoważnień i pełnomocnictw. Audytor dokonał szczegółowej weryfikacji wszystkich punktów z przyporządkowanego sekretarzowi zakresu zadań opisanego w par. 14 regulaminu organizacyjnego urzędu, wprowadzonego Zarządzeniem Nr 87/2014 z dnia 02 grudnia 2014 r. oraz jego konfrontacji z faktycznie realizowanymi zadaniami. W tym celu weryfikowano wszystkie procesy wewnętrzne zachodzące w urzędzie z udziałem sekretarza oraz przeprowadzono wywiad z sekretarzem, którego zapis przedstawia się następująco:

1. Sekretarz zapewnia warunki sprawnego funkcjonowania urzędu.
2. Do zadań sekretarza należy w szczególności:

1) Przygotowanie materiałów do opracowania projektów statutów, regulaminów, zarządzeń i innych aktów normatywnych organów gminy.

Materiały projektów statutów, regulaminów, zarządzeń i innych aktów normatywnych przygotowują pracownicy merytoryczni odpowiedzialni za danych obszar działalności. To pracownik wychodzi z inicjatywą projektu. Przed podpisaniem najczęściej sekretarz nie widzi tych dokumentów, w żaden sposób też ich nie parafuje.

2) Opracowywanie projektów dokumentów i aktów dotyczących organizacji wewnętrznej urzędu.

Zdarzają się projekty aktów wewnętrznych, które przygotowuje.

3) Nadzór nad przygotowaniem projektów uchwał projektów uchwał i innych materiałów przedkładanych pod obrady organów gminy

Zdarzają się projekty aktów wewnętrznych, które przygotowuje.

4) Nadzór nad kompletowaniem dokumentacji rady gminy

Zdarzają się projekty aktów wewnętrznych, które przygotowuje. Sekretarz przegląda porządek obrad Rady Gminy, sporządzony przez pracownika, przed jego ostatecznym przekazaniem radnym.

5) Zapewnienie skutecznego sposobu publikacji prawa miejscowego oraz informacji i obwieszczeń wynikających z przepisów szczególnych.

Regulacje wewnętrzne są publikowane w BIP, ale również na tablicach ogłoszeń lub są przekazywane sołtysom na spotkaniach w sołectwach. Sekretarz nie dokonuje przeglądu strony BIP, ponieważ nie ma na to czasu.

6) Koordynowanie działań na stanowiskach pracy.

Polega głównie na spotkaniach osobistych z pracownikami i rozmowach, według potrzeb pracowników. Nie organizuje się zebrań, zbiorczych spotkań lub narad/odpraw.

7) Prowadzenie spraw kadrowych i dyscypliny pracy

Wszystkie sprawy z zakresu obsługi kadrowej realizuje osobiście sekretarz.

8) Zapewnienie obsługi techniczno-biurowej wójta

Sekretarz osobiście lub z pomocą p. D. Kaźmierczak redaguje pisma, na potrzeby wójta.

9) Zapewnienie zgodności wydawanych decyzji i działań urzędu z obowiązującymi przepisami prawa.

Sekretarz nie sprawdza osobiście każdej decyzji administracyjnej, nawet tych, które podpisuje z upoważnienia wójta. Sprawdzenie nie dotyczy więc ani formy decyzji ani jej zawartości pod kątem prawidłowości i zgodności z KPA. Sekretarz analizuje treść decyzji tylko wówczas, kiedy pracownik ją przygotowujący ma wątpliwości i prosi o konsultację. Sekretarz nie przeprowadził również nigdy zaplanowanej kontroli wewnętrznej wytypowanej grupy decyzji administracyjnych. Ewentualna kontrola może mieć miejsce jedynie na etapie skargi wniesionej przez klienta urzędu lub wówczas, gdy postanowienia decyzji są zakwestionowana a decyzja uchylona.

10) Nadzór nad przestrzeganiem instrukcji kancelaryjnej oraz zasad terminowego i rzetelnego załatwiania spraw interesantów zgodnie z KPA.

Sekretarz nie nadzoruje przestrzegania instrukcji kancelaryjnej. Rejestr zarządzeń prowadzony w urzędzie nie jest prowadzony na bieżąco i uzupełnia go najczęściej stażysta, na zlecenie sekretarza i z jego notatek i materiałów.

11) Sprawowanie kontroli wewnętrznej w zakresie nadzorowanych spraw.

Sekretarz nie realizował ani nie realizuje ww. kontroli. Nie sprawuje jej osobiście, nie powoływano w tym celu nigdy zespołów zadaniowych ani nie zlecano realizacji takiej kontroli pracownikom urzędu lub usługobiorcom zewnętrznym.

12) Sporządzanie protokołu testamentu

Obecnie, od min. dekady te obowiązki nie są realizowane, z uwagi na brak potrzeb klientów urzędu.

13) Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych między pracownikami

Nie dokonuje się takich rozstrzygnięć, ponieważ pracownicy nie zgłaszają problemów w tym zakresie.

14)Nadzór nad zadaniami zleconymi z zakresu badań i statystyki

Zdarza się że sekretarz zapytuje o dotrzymanie terminów sporządzani ani wysyłania sprawozdań GUS-owakich właściwych merytorycznie pracowników.

15)Koordynacja i organizacja spraw związanych z wyborami i referendumi

Sekretarz ustala z p. D. Kaźmierczak bieżące czynności organizacyjne z przedmiotowego zakresu, kontaktuje się z urzędnikiem wyborczym i czyta przepisy w tym zakresie.

16)Prowadzenie rejestru skarg i wniosków oraz książki kontroli

Prowadzi się w urzędzie.

17)Nadzór nad archiwum zakładowym

Czynności w zakresie archiwizacji zlecono firmie zewnętrznej i to ona jest odpowiedzialna za archiwizowane dokumenty.

18)Współpraca ze skarbnikiem

Sekretarz omawia na bieżąco możliwości faktycznej realizacji budżetu, ale z pominięciem środków przeznaczonych na inwestycje.

19)Wykonywanie innych zadań na polecenie lub z upoważnienia wójta

Na podstawie upoważnień.

Z analizy powyższego wywiadu wynika, że faktyczne czynności wykonywane przez sekretarza sprowadzają się jedynie do bezpośredniego prowadzenia spraw kadrowych pracowników urzędu. Pozostały zakres wyznaczony zapisami regulaminu odbywa się częściowo z udziałem sekretarza lub jest realizowane zupełnie poza osobą sekretarza. Mimo bardzo lakonicznego charakteru udzielonych odpowiedzi, już na ich podstawie można wywieść, że **sekretarz nie realizuje wszystkich wymienionych w regulaminie obowiązków pracowniczych/służbowych**. Stwierdzić też należy, że przyporządkowany sekretarzowi zakres czynności stanowi wąski katalog zadań, mało wymagających jak dla osoby będącej w założeniu swoistym menedżerem urzędu.

Niepokojący jest fakt małego zaangażowania się sekretarza w przygotowywanie projektów aktów prawnych z zakresu działania JST, w tym aktów o charakterze ustrojowym, takich jak statut i regulamin organizacyjny oraz przygotowywania stosownych pod względem redakcyjnym oraz merytorycznym zmian treści zawartych w tych aktach. To samo dotyczy kwestii związanych z zapewnieniem zgodności wydawanych decyzji i działań urzędu z obowiązującymi przepisami

prawa, nadzór nad przestrzeganiem instrukcji kancelaryjnej oraz zasad terminowego i rzetelnego załatwiania spraw interesantów zgodnie z KPA czy ze sprawowaniem kontroli w zakresie nadzorowanych spraw. **Taka sytuacja sprawia, że przy obecnym braku obsady stanowiska zastępcy wójta czy też ewentualnej rezygnacji z takiego stanowiska w strukturze organizacyjnej urzędu, aktualny zakres powierzonych spraw, czynności i upoważnień sekretarzowi, nie daje w jego osobie wsparcia i odciążenia w realizacji zadań wójta.**

Wychodząc również z definicji nadzoru, która stanowi iż nadzór jest to sprawowanie pełnej kontroli nad kimś lub czymś, a także możliwość władczego oddziaływania na dane, podległe nadzorowi i nadzorcy osoby i przedmioty, podmiot nadzorujący, czyli nadzorca jest odpowiedzialny nie tylko za kwestie proceduralne, ale i także za wszelkie działania podmiotu nadzorowanego, należy stwierdzić, że mimo kilkakrotnego pojawiania się pojęcia nadzoru w katalogu czynności powierzonych sekretarzowi, to w omawianym przypadku sprawowanie nadzoru nie ma żadnego namacalnego przejawu i nie jest w żaden konkretny sposób dokumentowane.

Sekretarz posiada w aktach osobowych dwa upoważnienia wydane na podstawie art. 33 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, na mocy których od dnia 2 grudnia 2014 r. mógł wykonywać kompetencje wójta, z jego upoważnienia, w zakresie spraw personalnych związanych z funkcjonowaniem gminy, tj. art. 18, ust.2.pkt 3, art. 26a, us.1, art.30, ust. 2.pkt 5, art. 70 ust.2 ustawy o samorządzie gminnym oraz do spraw związanych z uprawnieniem do udzielania upoważnień i pełnomocnictw, który to zakres został ograniczony upoważnieniem z dnia 24 maja 2018 r.

12. Ciągłość działalności

Należy zapewnić istnienie mechanizmów służących utrzymaniu ciągłości działalności jednostki sektora finansów publicznych wykorzystując, między innymi, wyniki analizy ryzyka.

Jednostka nie opracowała i nie wdrożyła odrębnych zasad zarządzania ciągłością działania. Zarządzanie ciągłością działania opiera się o: ryzyko operacyjne, bezpieczeństwo zasobowe oraz ciągłość działania. Zagadnienia te pozostają w nierozzerwalnym związku, bowiem identyfikacja zagrożeń wyrażających ryzyko operacyjne oraz analiza i ocena tego ryzyka są prowadzone w celu ustalenia wytycznych zabezpieczenia przed skutkami wystąpienia sytuacji kryzysowych (prewencja) oraz w celu ustalenia wytycznych zapewniania ciągłości działania na

wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych. Z kolei podejmowanie zagadnień bezpieczeństwa oraz ciągłości działania jest sensowne tylko w kontekście ustalonych zagrożeń i przeprowadzonej analizy i oceny ryzyka, której w urzędzie się nie sporządza.

Audytor nie analizował kwestii związanych z zarządzaniem kryzysowym i obroną cywilną.

13. Ochrona zasobów

Należy zadbać, aby dostęp do zasobów jednostki miały wyłącznie upoważnione osoby. Osobom zarządzającym i pracownikom należy powierzyć odpowiedzialność za zapewnienie ochrony i właściwe wykorzystanie zasobów jednostki.

a) Sprawozdawczość finansowa i budżetowa.

Audytor nie analizował kwestii związanych z prawidłowością prowadzeniem ewidencji księgowej i sporządzania sprawozdań budżetowych i finansowych, ponieważ nie stanowiło to zakresu przedmiotowego audytu.

b) Inwentaryzacja

Zgodnie z art. 26 ustawy z dnia 29 września 1994r. o rachunkowości:

1. Jednostki przeprowadzają na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację:

1) aktywów pieniężnych (z wyjątkiem zgromadzonych na rachunkach bankowych), papierów wartościowych w postaci materialnej, rzeczowych składników aktywów obrotowych, środków trwałych oraz nieruchomości zaliczonych do inwestycji, z zastrzeżeniem pkt 3, a także maszyn i urządzeń wchodzących w skład środków trwałych w budowie - drogą spisu ich ilości z natury, wyceny tych ilości, porównania wartości z danymi ksiąg rachunkowych oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic,

2) aktywów finansowych zgromadzonych na rachunkach bankowych lub przechowywanych przez inne jednostki, w tym papierów wartościowych w formie zdematerializowanej, należności, w tym udzielonych pożyczek, z zastrzeżeniem pkt 3, oraz powierzonych kontrahentom własnych składników aktywów - drogą otrzymania od banków i uzyskania od kontrahentów potwierdzeń prawidłowości wykazanego w księgach rachunkowych jednostki stanu tych aktywów oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic,

3) środków trwałych, do których dostęp jest znacznie utrudniony, gruntów oraz praw zakwalifikowanych do nieruchomości, należności spornych i wątpliwych, a w bankach również

należności zagrożonych, należności i zobowiązań wobec osób nieprowadzących ksiąg rachunkowych, z tytułów publicznoprawnych, a także aktywów i pasywów niewymienionych w pkt 1 i 2 oraz wymienionych w pkt 1 i 2, jeżeli przeprowadzenie ich spisu z natury lub uzgodnienie z przyczyn uzasadnionych nie było możliwe - drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników.

Termin i częstotliwość inwentaryzacji, określone w ust. 1, uważa się za dotrzymane, jeżeli inwentaryzację:

- 1) składników aktywów - z wyłączeniem aktywów pieniężnych, papierów wartościowych, produktów w toku produkcji oraz materiałów, towarów i produktów gotowych, określonych w art. 17 ust. 2 pkt 4 - rozpoczęto nie wcześniej niż 3 miesiące przed końcem roku obrotowego, a zakończono do 15 dnia następnego roku, ustalenie zaś stanu nastąpiło przez dopisanie lub odpisanie od stanu stwierdzonego drogą spisu z natury lub potwierdzenia salda - przychodów i rozchodów (zwiększeń i zmniejszeń), jakie nastąpiły między datą spisu lub potwierdzenia a dniem ustalenia stanu wynikającego z ksiąg rachunkowych, przy czym stan wynikający z ksiąg rachunkowych nie może być ustalony po dniu bilansowym;
- 2) (...)
- 3) (...)
- 4) (...)
- 5) (...)

Na żądanie audytora sekretarz gminy przedstawił dokumentację inwentaryzacji środków trwałych, przeprowadzonej w roku 2018 metodą spisu z natury wraz z zarządzeniem wewnętrznym uruchamiającymi sam proces dokonania inwentaryzacji nr 103/2018 z dnia 20 grudnia 2018r. w sprawie przeprowadzenia rocznej inwentaryzacji aktywów i pasywów w Urzędzie Gminy w Daszynie i gminnej Bibliotece Publicznej, wskazania sposobu i trybu jej realizacji oraz osób odpowiedzialnych za jej przeprowadzanie oraz archiwalne zarządzenie – okólnik z dnia 5 grudnia 1996 r. w sprawie zasad prowadzenia i rozliczania inwentaryzacji w Urzędzie Gminy Daszyna oraz podległych jednostkach, stanowiący instrukcję inwentaryzacyjną. Sam okólnik nie stanowił de facto procedury do przeprowadzania inwentaryzacji, jako że znajdował się w archiwum zakładowym i nikt z przeprowadzających inwentaryzację nie był zainteresowany trybem jaki on ustala. Tym samym wykonywana inwentaryzacja opierała się na utartych w urzędzie praktykach, a nie na ustalonej procedurze,

przez odbiegała od niej w sposób znaczący. Już par. 3 okólnika stoi w istotnej sprzeczności z praktyką stosowaną w urzędzie, jako że mówi o tym procedurze powołania przewodniczącego komisji inwentaryzacyjnej, który jak wspomniano wyżej w ogóle nie jest powołany.

Zarządzenie w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji wskazywało datę 15 stycznia na datę zakończenia inwentaryzacji. W zarządzeniu nie wskazana przewodniczącego komisji inwentaryzacyjnej, ani składów poszczególnych zespołów spisowych, a jedynie 14-osobowy skład komisji oraz osobę odpowiedzialną za rozliczenie inwentaryzacji

Sam proces inwentaryzacji, rozumiany jako proces weryfikacji stanu majątku w konfrontacji z zapisami księgowymi nie był przedmiotem audytu formalno-organizacyjnego i będzie omówiony w części drugiej sprawozdania. Poważne wątpliwości audytora budzi. Wszystkie dokumenty podsumowujące prace komisji inwentaryzacyjnej sporządzane są odręcznie, bez zachowania formy protokołu czy sprawozdania z inwentaryzacji, a jedynie noszą tytuł „rozliczenie inwentaryzacji -2018” Te odręczne notatki, jak należałoby je nazwać nie mają daty sporządzenia, adresata, w postaci wójta gminy, który je zatwierdza ani zatwierdzenia ze strony księgowej, przez skarbnika gminy, na znak stwierdzenia ich zgodności ze stanem ksiąg rachunkowych. Przeglądane arkusze do inwentaryzacji metodą spisu z natury nie posiadają adnotacji o wycenie oraz parafy osoby wyceniającej arkusz.

Na okoliczność przeprowadzonej inwentaryzacji osoba dokonująca jej rozliczeni oraz skarbnik gminy złożyli notatkę służbową, datowaną na dzień 12.03.2019 r., która wnosi iż arkusze spisowe trafiły do rozliczenia dopiero w czasie trwania audytu, to jest w dniach od 7 do 11 marca i dopiero wówczas sporządzone były rozliczenia odrębnie dla poszczególnych kont 011, 013, 014 i 020. Zgodnie z pisemnym wyjaśnieniem sekretarza gminy w urzędzie nie jest sporządzane sprawozdanie z przeprowadzonej inwentaryzacji.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych naruszeniem dyscypliny jest zaniechanie przeprowadzenia lub rozliczenia inwentaryzacji albo przeprowadzenie lub rozliczenie inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości. W ocenie audytora w omawianym przypadku dokonano przeprowadzenia inwentaryzacji i rozliczenia inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości. Kierownik jednostki sektora finansów publicznych nie może przerzucić na inną osobę odpowiedzialności za przeprowadzenie inwentaryzacji metodą spisu z natury. **Odpowiedzialność spoczywa**

wyłącznie na nim, bowiem ta forma inwentaryzacji wymaga podjęcia stosownych decyzji, do których uprawniony jest jedynie kierownik jednostki- zarządzenie wprowadzające obowiązek przeprowadzenia inwentaryzacji rocznej jest datowane na dzień 20.12.2018 r. i autoryzował je pan M. Gralewski, pełniący na ówczas funkcję zastępcy wójta.

c) Bezpieczeństwo fizyczne

Audytór stwierdził braki w terminowym dokonywaniu przeglądów budynków gminnych wynikające z harmonogramu przeglądów rocznych i pięcioletnich oraz brak bieżącego dokumentowania dokonywania kontroli okresowych, zgodnie z obowiązującym prawem, w związku z brakiem upoważnienia pracownika urzędu do prowadzenia ksiąg obiektów budowlanych. Braki w dokonywaniu przeglądów dotyczą wszystkich budynków będących w zasobach gminy i którymi administruje bezpośrednio urząd gminy sięgają nawet 12 lat wstecz, a w niektórych przypadkach w ogóle nie odnotowany określonych typów przeglądów. Pracownik urzędu gminy, który dysponuje książkami obiektów, ponieważ zajmuje się sprawami gospodarki komunalnej, ale zgodnie z wyjaśnieniami złożonymi przez sekretarza żaden z pracowników urzędu gminy nie ma w zakresie czynności powierzonej odpowiedzialności za dokonywanie przeglądów, zaś zgodnie ze strukturą organizacyjną merytorycznie podlega sekretarzowi. Brak bieżącego realizowania ww. obowiązków sekretarz tłumaczy brakiem czasu związanego z natłokiem spraw bieżących oraz brakiem środków finansowych na ich realizację.

Obiekty budowlane zgodnie z art. 62. ust. 1 Ustawy z dnia 7 lipca 1994r. Prawo Budowlane powinny być w czasie ich użytkowania poddawane przez właściciela lub zarządcę kontrolą okresowym. W przypadku braku protokołów z okresowej kontroli właściciel budynku lub zarządca popełnia wykroczenie i podlega karze grzywny do 5 tysięcy złotych. **Brak nadzoru merytorycznego ze strony sekretarza gminy nad realizacją obowiązku dokonywania przeglądów powoduje wystąpienie ryzyka narażenia pracodawcy, wójta gminy, na straty finansowe oraz naraża bezpieczeństwo osób w nich przebywających, z uwagi na możliwość wystąpienia niepożądanych zjawisk, związanych ze stanem technicznym budynków.**

d) Archiwizacja

W urzędzie gminy obowiązuje instrukcja archiwalna, wprowadzona do użytku zarządzeniem nr 19/05 Wójta Gminy Daszyna z dnia 11 sierpnia 2005 roku. Na dzień dzisiejszy przedmiotowa

instrukcja posiada nieaktualne podstawy prawne i powinna być zmieniona. W schemacie organizacyjnym urzędu gminy nie ma stanowiska archiwisty i w okresie objętym audytem funkcja ta była realizowana przez usługodawcę zewnętrznego, a zapisy umowy w zakresie obsługi archiwizacji dokumentacji były realizowane.

Urząd posiada wyodrębnione pomieszczenie archiwum zakładowego i działalność archiwalna, na podstawie przedłożonych do badania dokumentów o charakterze bieżącym i sprawozdawczym, za rok 2017 i 2018 jest realizowana poprawnie.

Nadzór nad archiwum zakładowym zgodnie z regulaminem organizacyjnym sprawuje sekretarz.

e) Zamówienia publiczne

W Urzędzie Gminy w Daszynie nie wprowadzono regulaminu udzielania zamówień publicznych do 30 000 euro, a w przypadku zamówień powyżej tej kwoty stosuje się wprost zapisu ustawy Prawo zamówień publicznych. Audytor otrzymał informację od p.o. kierownika referatu inwestycji, że w roku 2008 kierownik jednostki wystosował do pracowników urzędu okólnik – zalecenie dotyczące postępowania w przypadku zawierania zamówień publicznych poniżej 14.000 euro, co stanowiło całą dotychczasową regulację w przedmiotowym zakresie. W przypadku udzielania zamówień tzw. podprogowych, w realizację których zaangażowane są środki zewnętrzne w urzędzie stosuje się odpowiednie wytyczne programowe w zakresie kwalifikowania wydatków, a więc z zachowaniem zasady konkurencyjności i efektywności kosztowej. W związku z brakiem regulacji na poziomie jednostki organizacyjnej nie przypisano również ogólnej odpowiedzialności za organizację procesu udzielania zamówień publicznych.

Audytowany urząd sporządza w trakcie roku budżetowego Plan postępowań o udzielenie zamówień publicznych do przeprowadzenia w roku budżetowym, jednak żaden z przedłożonych planów nie zawiera daty sporządzenia, podpisu osoby sporządzającej, ani podpisu osoby zatwierdzającej taki plan, są to więc dokumenty niesygnowane, o małej wartości dowodowej.

Audytorowi przedłożono roczne sprawozdania z udzielonych zamówień publicznych za okres objęty audytem, które w swej treści uwzględniają również zamówienia do 30 tys. euro. Sprawozdania, zgodnie z zaprezentowanymi wydrukami z portalu UZUP zostały złożone w terminie, jednak tak jak w przypadku planów sama treść sprawozdania nie jest przedkładana kierownikowi jednostki, ani przez niego akceptowana, nawet ex post na gotowym wydruku sprawozdania. Całość działań jest realizowanych i zamkniętych na etapie referatu inwestycji.

14. Szczegółowe mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych
Powinny istnieć przynajmniej następujące mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych:

- a) rzetelne i pełne dokumentowanie i rejestrowanie operacji finansowych i gospodarczych,*
- b) zatwierdzanie (autoryzacja) operacji finansowych przez kierownika jednostki lub osoby przez niego upoważnione,*
- c) podział kluczowych obowiązków,*
- d) weryfikacja operacji finansowych i gospodarczych przed i po realizacji.*

Szczegółowe mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych, w rozumieniu ww. standardów (analiza dokumentacji księgowej, terminowości i rzetelności sprawozdawczości budżetowej, sposobu prowadzeni ksiąg rachunkowych, realizacji dochodów i wydatków gminy, nadzoru nad dochodzeniem należności, autoryzacji operacji gospodarczych i pozostałych czynności objętych pojęciem gospodarki finansowej) nie były przedmiotem audytu formalno-organizacyjnego.

15. Mechanizmy kontroli dotyczące systemów informatycznych

Należy określić mechanizmy służące zapewnieniu bezpieczeństwa danych i systemów informatycznych.

Mechanizmy kontroli dotyczące systemów informatycznych nie były przedmiotem audytu formalno-organizacyjnego.

Realizacja niniejszego standardu jest oceniona pozytywnie z zastrzeżeniami.

D. Informacja i komunikacja

Osoby zarządzające oraz pracownicy powinni mieć zapewniony dostęp do informacji niezbędnych do wykonywania przez nich obowiązków. System komunikacji powinien umożliwiać przepływ potrzebnych informacji wewnątrz jednostki, zarówno w kierunku pionowym jak i poziomym. Efektywny system komunikacji powinien zapewnić nie tylko przepływ informacji, ale także ich właściwe zrozumienie przez odbiorców.

16. Bieżąca informacja

Osobom zarządzającym i pracownikom należy zapewnić, w odpowiedniej formie i czasie,

właściwe oraz rzetelne informacje potrzebne do realizacji zadań.

17. Komunikacja wewnętrzna

Należy zapewnić efektywne mechanizmy przekazywania ważnych informacji w obrębie struktury organizacyjnej jednostki oraz w obrębie działu administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego.

18. Komunikacja zewnętrzna

Należy zapewnić efektywny system wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi mającymi wpływ na osiągnięcie celów i realizację zadań.

a) Biuletyn Informacji Publicznej

Urząd gminy posiada stronę podmiotową Biuletynu Informacji Publicznej, która na dzień sporządzania sprawozdania z audytu nie stanowiła aktualnego i wyczerpującego repozytorium informacji publicznej, w zakresie wynikającym z ustawy z dnia 6 września 2001r. o dostępie o informacji publicznej, z uwagi na brak uzupełnienia części obszarów opisanych ustawą. Zgodnie z informacją sekretarza gminy z dnia 26.03.2019r. urząd gminy nie opłaca usługi związanej z utrzymaniem strony internetowej BIP (brak możliwości przedłożenia faktury za okres objęty audytem). **Sekretarz odpowiada za zapewnienie skutecznego sposobu publikacji prawa miejscowego oraz informacji i obwieszczeń wynikających z przepisów szczególnych, jednak strona BIP urzędu nie jest na bieżąco aktualizowana i nie stanowi podstawowego medium do wymiany informacji między urzędem a mieszkańcami gminy, a co za tym idzie nie może zapewnić bieżącego i skutecznego sposobu publikacji prawa miejscowego.**

Audytor w trakcie realizacji czynności audytowych wielokrotnie analizował zawartość strony internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Gminy Daszyna i stwierdził nawarstwiające się, wieloletnie braki w zakresie informacji publicznej na stronie BIP w zasadzie w każdym z niżej wymienionych obszarów.

Zgodnie z ww. wymienionym aktem prawnym obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego. Ustawa określa w art. 26 rozdział 3 informację, jaką

podmioty zobligowane do jej przestrzegania powinny zamieścić na podmiotowej stronie BIP w poszczególnych okresach czasowych od dnia jej obowiązywania, czyli od 1 stycznia 2002 roku. Podmioty zobowiązane do prowadzenia BIP publikują w nim informacje publiczne. Informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych. Informację publiczną stanowią szczególnie informacje o:

- formie prawnej, organizacji, przedmiocie działalności i kompetencjach,
- organach i osobach sprawujących w nich funkcje i ich kompetencjach,
- programach w zakresie realizacji zadań publicznych, sposobie ich realizacji, wykonywaniu i skutkach realizacji tych zadań,
- strukturze własnościowej podmiotów, majątku, którym dysponują,
- zasadach funkcjonowania podmiotów,
- sposobach przyjmowania i załatwiania spraw, stanie przyjmowanych spraw, kolejności ich załatwiania lub rozstrzygnięcia,
- prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz o sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych,
- treści i postaci dokumentów urzędowych, w szczególności:
- treści aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć,
- dokumentacja przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających,
- stanowiska w sprawach publicznych zajęte przez organy władzy publicznej i przez funkcjonariuszy publicznych w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego,
- treści innych wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej,
- długu publicznym, pomocy publicznej.

Powyższe wymaga niezwłocznego uzupełnienia.

b) W ramach realizacji komunikacji zewnętrznej urząd dokumentuje przyjmowanie i rozpatrywanie skarg i wniosków mieszkańców gminy, o czym świadczy analizowana na etapie audytu dokumentacja rejestru skarg i wniosków.

c) W ramach realizacji komunikacji wewnętrznej stwierdzono, że urząd nie posługuje się elektronicznym obiegiem dokumentów. Obieg dokumentów zorganizowany jest w formie papierowej, dokumenty podlegają każdorazowo rejestracji i dekretacji przez wójta gminy. Do komunikacji w urzędzie i z urzędem służy przede wszystkim poczta elektroniczna i ePUAP. Zgodnie z informacją wynikającą z arkusza samooceny kontroli zarządczej

system komunikacji wewnętrznej zarówno poziomej na linii pracownik-pracownik, jak i pionowej na linii przełożony-pracownik nie zapewnia możliwość skutecznej realizacji zadań.

Realizacja niniejszego standardu jest oceniona pozytywnie z zastrzeżeniami.

E. Monitorowanie i ocena

System kontroli zarządczej powinien podlegać bieżącemu monitorowaniu i ocenie.

19. Monitorowanie systemu kontroli zarządczej

Należy monitorować skuteczność poszczególnych elementów systemu kontroli zarządczej, co umożliwi bieżące rozwiązywanie zidentyfikowanych problemów.

20. Samoocena

Zaleca się przeprowadzenie co najmniej raz w roku samooceny systemu kontroli zarządczej przez osoby zarządzające i pracowników jednostki. Samoocena powinna być ujęta w ramy procesu odrębnego od bieżącej działalności i udokumentowana.

21. Audyt wewnętrzny

W przypadkach i na warunkach określonych w ustawie audytor wewnętrzny prowadzi obiektywną i niezależną ocenę kontroli zarządczej.

22. Uzyskanie zapewnienia o stanie kontroli zarządczej

Źródłem uzyskania zapewnienia o stanie kontroli zarządczej przez kierownika jednostki powinny być w szczególności wyniki: monitorowania, samooceny oraz przeprowadzonych audytów i kontroli. Zaleca się coroczne potwierdzenie uzyskania powyższego zapewnienia w formie oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za poprzedni rok.

Analizując literalnie zapisy niniejszego standardu kontroli zarządczej należy stwierdzić, że Gmina Daszyna nie realizowała w okresie objętym audytem (2017-2018) żadnego standardu w obszarze: monitorowanie i ocena. Pracownicy urzędu, ani kierownicy komórek organizacyjnych urzędu nie dokonywali samooceny systemu kontroli zarządczej w obszarze funkcjonowania swoich komórek organizacyjnych. Kierownik jednostki w żaden inny sposób nie dokonywał oceny systemu kontroli zarządczej, ponieważ nie wdrożono w urzędzie praktyki planowania zadań i rozliczania się z realizacji tych zadań, z wykorzystaniem mierników ich realizacji. Nie przedłożono również do badania wyników analiz wskaźników realizacji celów strategicznych i operacyjnych, wynikających z ustanowionej dla gminy strategii rozwoju. Kierownik jednostki nie dokonywał analizy ryzyka i zarządzania tym ryzykiem. Kierownik

jednostki nie realizował osobiście i nie zlecał realizacji kontroli wewnętrznych, zarówno w komórkach organizacyjnych urzędu, jak i jednostkach organizacyjnych gminy. Kierownik jednostki nie korzystał z usług zapewniających i doradczych audytu wewnętrznego. Analizując budżety Gminy Daszyna za lata 2017 i 2018 audytor wewnętrzny ustalił, że już budżet na rok 2017, konstruowany w roku 2016, przekroczył po stronie dochodów oraz po stronie wydatków kwotę 40.000 tys. złotych, która jest kwotą graniczną dla jednostek samorządu terytorialnego, w zakresie prowadzenia audytu wewnętrznego. Zgodnie bowiem z art. 274 ust.3 ustawy o finansach publicznych audyt wewnętrzny prowadzi się w jednostkach samorządu terytorialnego, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekroczyła wysokość 40.000 tys. zł. Zgodnie z art. 18 a. ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaniechanie prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostce sektora finansów publicznych do tego zobowiązanej, wskutek niezatrudnienia audytora wewnętrznego albo niezawierania umowy z usługodawcą

Za rodzaj monitorowania realizacji zadań statutowych gminy i zadań urzędu gminy można uznać kontrole zewnętrzne instytucji kontrolnych (RIO, PIP, PSP, itp.), które stanowią jedno ze źródeł zapewnienia o stanie i jakości realizacji zadań, jednak są to kontrole niezależne od organów gminy, a więc nie są realizowane z ich inicjatywy.

Realizacja niniejszego standardu jest oceniona negatywnie

F. Obowiązki pracownicze

Podstawowe obowiązki pracownika reguluje art. 100 k.p. Zgodnie z tym przepisem pracownik jest zobowiązany do:

1. przestrzegania ustalonego czasu pracy,
2. przestrzegania regulaminu pracy i porządku pracy,
3. przestrzegania przepisów oraz zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, a także przepisów przeciwpożarowych,
4. dbania o dobro zakładu pracy,
5. ochrony mienie zakładu pracy,
6. zachowania w tajemnicy informacji, których ujawnienie mogłoby narazić pracodawcę na szkodę,

7. przestrzegania tajemnicy określonej w odrębnych przepisach,
8. przestrzegania zasad współżycia społecznego.

Niewykonanie bądź nienależyte wykonanie przez pracownika obowiązków wynikających ze stosunku pracy pociąga za sobą negatywne konsekwencje. Przy dokonywaniu kwalifikacji zachowania pracownika jako ciężkiego naruszenia podstawowych obowiązków pracowniczych ustawodawca wymaga więc:

1. aby było ono bezprawne, czyli naruszające objęte treścią stosunku pracy obowiązki o charakterze podstawowym,
2. by znamionowała je ciężka wina (tzw. subiektywna), przez którą rozumie się umyślność lub rażące niedbalstwo.
3. aby spowodowało poważne naruszenie interesów pracodawcy bądź naraziło go na szkodę, przy czym wystarcza samo zagrożenie powstania takich skutków.

Audytor analizował sposób realizacji obowiązków pracowniczych, nałożonych obowiązującym regulaminem organizacyjnym i odrębnymi upoważnieniami oraz konsekwencje płynące dla pracodawcy z ich realizacji w kontekście sekretarza gminy. Z analizy wynika w sposób przejrzysty, iż przytoczone w ustaleniach zaniechania realizacji poszczególnych obowiązków, ich całkowity lub częściowy brak lub wykonywanie w sposób nieprawidłowy **narażały pracodawcę każdorazowo na ryzyko powstania zarówno szkody finansowej** (kary finansowe wynikające z przepisów prawa), **jak i szkody wizerunkowej** (utrata reputacji i zaufania do instytucji publicznej, prezentowanie postawy nieprofesjonalnej realizacji zadań przez gminę).

W trakcie przeprowadzania czynności audytowych sekretarz gminy nie miał żadnych wątpliwości lub refleksji przy udzielaniu informacji o stanie faktycznym formalno-organizacyjnej działalności urzędu, mając pełną świadomość zaniechań i nieprawidłowości. Taka postawa daje przesłanki do tego by stwierdzone w sposób obiektywny i niezależny uchybienia i nieprawidłowości ze strony sekretarza miały charakter zawiniony i zostały spowodowane nie tylko brakiem wiedzy czy indolencją w poszczególnych obszarach działań, ale przede wszystkim rażącym niedbalstwem i umyślnością w realizacji działań, w przeświadczeniu o bezkarności ze strony przełożonego- wójta. Audytor ponad wszelką wątpliwość wykazał, że działania sekretarza gminy były bezprawne, to jest naruszały objęte treścią stosunku pracy obowiązki o charakterze podstawowym, takie jak: dbanie o dobro zakładu pracy, ochrona mienia zakładu pracy, przestrzegania przepisów oraz zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, a także przepisów przeciwpożarowych, niewykonywanie

podstawowych obowiązków pracowniczych na stanowisku pracy, związanych z pełnieniem funkcji sekretarza gminy.

Punktowa ocena obszarów audytowanych w kontekście przestrzegania poszczególnych standardów kontroli zarządczej.

L.p.	Obszar podlegający ocenie	Ocena audytora: 1. Pozytywna 2. Pozytywna z zastrzeżeniami 3. Negatywna
1	Środowisko wewnętrzne (struktura organizacyjna i delegowanie uprawnień)	3
2	Identyfikacja i zarządzanie ryzykiem	3
3	Mechanizmy kontroli zarządczej (planowanie i realizacja zadań, dokumentowanie systemu kontroli zarządczej, nadzór nad systemem)	2
4	Informacja i komunikacja	3
5	Monitoring i kontrola	3

Słabości kontroli zarządczej, ich przyczyny i skutki

Poniższe zestawienie zostało sporządzone na podstawie art. 14 ust. 1 i art. 16 ust. 1 Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 września 2015 r. w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu (Dz. U. 2015, poz.1480) i jest syntezą analizy ryzyk dla poszczególnych obiektów audytu, zidentyfikowanych w trakcie realizacji przedmiotowego zadania. Użycie sformułowania: słabości(ryzyka) kontroli zarządczej i skutki wskazanych słabości lub ryzyk, w konfrontacji z opinią audytora w sprawie adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w badanym obszarze, opartą o profesjonalny osąd i wiedzę zgromadzoną w trakcie przedmiotowego badania świadczy o tym, że wskazane potencjalne skutki zostały zmaterializowane w stopniu znaczącym.

Elementy kontroli zarządczej	Potencjalne słabości kontroli zarządczej w badanym obszarze oraz ryzyka z nich wynikające	Potencjalne skutki wskazanych słabości lub ryzyk
Środowisko wewnętrzne <ul style="list-style-type: none"> Przestrzeganie wartości etycznych Kompetencje zawodowe Struktura organizacyjna Delegowanie uprawnień 	<ul style="list-style-type: none"> Brak wystarczającego sposobu dokumentowania realizacji zadań Nieprawidłowy podział obowiązków wynikający z przyjętej struktury organizacyjnej Brak lub nieprawidłowości w realizowaniu powierzonych obowiązków 	<ul style="list-style-type: none"> Wystąpienie zdarzeń niepożądanych Niespełnienie obowiązków wynikających z odnośnych aktów prawa powszechnego i regulacji wewnętrznych
Cele i zarządzanie ryzykiem <ul style="list-style-type: none"> Określenie celów i zadań, 	<ul style="list-style-type: none"> Brak identyfikacji ryzyk dla badanego obszaru 	<ul style="list-style-type: none"> Wystąpienie zdarzeń niepożądanych

<p>monitorowanie i ocena ich realizacji</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identyfikacja ryzyka • Analiza ryzyka • Reakcja na ryzyko 	<ul style="list-style-type: none"> • Brak wyznaczania zadań i mierników ich realizacji oraz systemu sprawozdawczego • Brak stosowania kryteriów oceny ryzyka przy wyznaczaniu celów i realizacji zadań 	<ul style="list-style-type: none"> • Niespełnienie obowiązków wynikających z odnośnych aktów prawa powszechnego
<p>Mechanizmy kontroli zarządczej</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dokumentowanie systemu kontroli zarządczej • Nadzór • Ciągłość działalności • Ochrona zasobów • Szczegółowe mechanizmy kontroli dotyczące kontroli finansowej i systemów informatycznych 	<ul style="list-style-type: none"> • Brak ścieżki audytu dla procesu • Brak właściwego i rzetelnego dokumentowania systemu kontroli zarządczej w badanym obszarze • Brak monitorowania realizacji zadań w badanym obszarze • Brak właściwego i skutecznego zabezpieczenia zasobów jednostki 	<ul style="list-style-type: none"> • Wystąpienie zdarzeń niepożądanych • Niespełnienie obowiązków wynikających z odnośnych aktów prawa powszechnego • niemożność realizacji zadań nałożonych prawem • niemożność kontynuowania działalności
<p>Informacja i komunikacja</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bieżąca informacja • Komunikacja wewnętrzna • Komunikacja zewnętrzna 	<ul style="list-style-type: none"> • Brak właściwej komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej jednostki • Brak właściwie lub wyczerpująco sporządzanej informacji (dokumentacja czynności) 	<ul style="list-style-type: none"> • Wystąpienie zdarzeń niepożądanych • Niespełnienie obowiązków wynikających z odnośnych aktów prawa powszechnego
<p>Monitorowanie i ocena</p> <ul style="list-style-type: none"> • Monitorowanie systemu kontroli zarządczej • Samoocena • Audyt wewnętrzny 	<ul style="list-style-type: none"> • Brak wystarczającej kontroli wewnętrznej w przedmiotowym zakresie 	<ul style="list-style-type: none"> • Wystąpienie zdarzeń niepożądanych • Niespełnienie obowiązków wynikających z odnośnych aktów prawa powszechnego

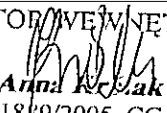
<p>Opinia audytora</p>	<p style="text-align: center;">Opinia audytora w sprawie adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w badanym obszarze:</p> <p>Po analizie stanu faktycznego i dokumentacji operacyjnej i finansowej w badanym obszarze audytor wewnętrzny ocenił adekwatność, skuteczność i efektywność systemu kontroli zarządczej w obszarze formalno-organizacyjnego funkcjonowania Urzędu Gminy w Daszynie, negatywnie z zastrzeżeniami wyrażonymi w niniejszym sprawozdaniu.</p>
-------------------------------	--

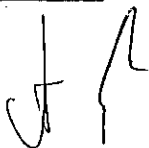
<p style="text-align: center;">Zalecenia (odniesienie do ustalenia stanu faktycznego):</p> <p>Biorąc pod poczynione ustalenia, w konfrontacji z kryteriami dokonanej oceny stanu faktycznego uwagę zapisy audytor wewnętrzny przedkłada poniższe zalecenia i rekomendacje:</p>

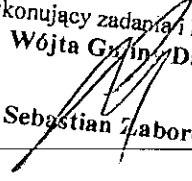
<p>Zalecenia i rekomendacje</p>
<p>1. Zaleca się wdrożenie systemu kontroli zarządczej w Urzędzie Gminy w Daszynie i wprowadzenie rozwiązań faktycznych i organizacyjnych opartych na zarządzaniu ryzykiem w</p>

obszarze zarządzania operacyjnego, które pozwoli na otrzymywanie przez kierownika jednostki bieżącej informacji zarządczej i podejmowanie decyzji w oparciu o ryzyka akceptowalne. Zaleca się przez to opracowanie rozwiązań proceduralnych dla urzędu gminy i jej jednostek organizacyjnych, oparty o Standardy kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych.

2. Zaleca się przeszkolenie wszystkich pracowników Urzędu Gminy w Daszynie w zakresie funkcjonowania systemu kontroli zarządczej.
3. Zaleca się naprawę wszystkich uchybień i nieprawidłowości wynikających z wyżej opisanych ustaleń, w kontekście powołanych aktów prawnych lub regulacji wewnętrznych. Na szczególną uwagę zasługuje weryfikacja powierzonych zakresów czynności, uprawnień i upoważnień oraz skuteczne i konsekwentne ich egzekwowanie.
4. Zaleca się uzupełnić zakres czynności sekretarza gminy o zadania wspomagające pracę ścisłego kierownictwa urzędu oraz nadanie zadań i uprawnień faktycznych, mających realne odzwierciedlenie w pracach urzędu.
5. Zaleca się dokonywanie okresowej oceny zewnętrznej sytuacji formalno-organizacyjnej i finansowej gminy, nie rzadziej niż raz w roku, w celu pozyskania niezależnego i obiektywnego obrazu sytuacji gminy, szczególnie w kontekście wprowadzonej do prawa samorządowego nowej instytucji - **raportu o stanie gminy**, regulowanej przez ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych ze stycznia 2018 roku.
6. Zaleca się wywiązanie się gminy z zapisów art. 274 ust.3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym audyt wewnętrzny prowadzi się w jednostkach samorządu terytorialnego, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekroczyła wysokość 40.000 tys. zł.

Osoby podpisujące sprawozdanie Imię, nazwisko, stanowisko służbowe	Data i podpis
Anna Królak, CGAP	AUDYTOR WNEĘTRZNY  Anna Królak MF18/9/2005, CGAP



Audytor wewnętrzny	
Sebastian Zaborowski Pełniący zadania i kompetencje Wójta Gminy Daszyna	Wykonujący zadania i kompetencje Wójta Gminy Daszyna  Sebastian Zaborowski
Sporządzono dnia 26.04.2019 r. w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach	Wydanie I

Pouczenie:

Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 4 września 2015 r. w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu (Dz. U. 2015, poz.1480 ze zm.):

Audytor wewnętrzny po przeprowadzeniu czynności audytowych uzgadnia pisemnie z audytowanym wstępne wyniki audytu wewnętrznego, w tym w szczególności ustalenia i propozycje zaleceń. W przypadku niezgodnienia wstępnych wyników audytu wewnętrznego, audytowany może zgłosić pisemne zastrzeżenia, w terminie określonym przez audytora wewnętrznego, nie krótszym niż 7 dni kalendarzowych od dnia poinformowania audytowanego o wstępnych wynikach.

Audytowany, w terminie 14 dni kalendarzowych od dnia otrzymania sprawozdania, ustala sposób i termin realizacji zaleceń oraz wyznacza osoby odpowiedzialne za realizację zaleceń, powiadamiając o tym na piśmie kierownika komórki audytu wewnętrznego i kierownika jednostki.

W przypadku odmowy realizacji zaleceń audytowany przedstawia, w terminie 7 dni kalendarzowych od dnia otrzymania sprawozdania, pisemne stanowisko kierownikowi jednostki i audytorowi wewnętrznemu. W przypadku odmowy realizacji zaleceń kierownik jednostki podejmuje decyzję dotyczącą realizacji zaleceń, informując o tym audytowanego i kierownika komórki audytu wewnętrznego.

